13 | collana
Patrimonio Culturale e Territorio

ORIZZONTI DELL'AMERICA URBANA
scenari politiche progetti

Anna Laura Palazzo

RomaTrE-Press
2022

Anna Laura Palazzo

ORIZZONTI DELL'AMERICA URBANA

scenari politiche progetti

Roma TrE-Press
2022

collana
Patrimonio culturale e territorio

Comitato scientifico
Carlo Baggio
Liliana Barroero
Caudio Cerreti
Claudio Facenna
Luigi Franciosini
Maurizio Gargano
Guido Giordano
Daniele Manacorda
Maura Medri
Anna Laura Palazzo
Elisabetta Pallottino
Riccardo Santangeli Valenzani
Giovanna Spadafora

Cura scientifica
Anna Laura Palazzo

Progetto grafico e cura redazionale
Alessio Agresta

Coordinamento editoriale
Gruppo di lavoro *Roma TrE-Press*

Edizioni *Roma TrE-Press* ©
Roma, luglio 2022
ISBN 979-12-5977-091-2
http://romatrepress.uniroma3.it

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.
This work is licensed under the license Creative Commons Attribution-NonCommercial NoDerivatives 4.0 International License. To view a copy of this license, visit http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185, Roma

In copertina: Downtown San Diego, CA. Foto dell'Autore.
I caratteri tipografici utilizzati sono Helvetica Neue e Bembo.

Sommario

7 **Prefazione**
Giorgio Piccinato

9 **Introduzione**

1. Propensioni di lungo periodo e rimodulazioni nell'agenda federale
17 1.1. Early Era
20 1.2. Modern Era
22 1.3. Post-Modern Era

2. Forme urbane, forme dell'urbano. Metropoli a confronto
25 2.1. Morfologie territoriali e tassonomie funzionali
33 2.2. Geografie dei disagi e tematizzazioni dei bisogni

3. Governance multilivello, filiere attuative, azioni di sistema
51 3.1. Devoluzione e partenariati urbani
56 3.2. La cassetta degli attrezzi. Il caso della California
58 3.3. Affordable Housing e Community Planning a San Diego
74 3.4. Pratiche di community building

4. Tra competitività e coesione. Politiche urbane a Boston
95 4.1. Una peculiare forma di 'planning by doing'
98 4.2. L'agenda urbana. Strategie di rilancio e programmi di empowerment
108 4.3. City of Neighborhoods. Suburbi in cerca di comunità
114 4.4. Effetto città. La Greenway District Planning Initiative tra norma e forma

137 **5. Considerazioni conclusive. Lezioni dall'America urbana**

143 **Immaginari e immagini**

153 **Riferimenti bibliografici**

Il volume raccoglie e approfondisce le riflessioni avviate durante le missioni come Visiting researcher presso la Northeastern University of Boston e presso la San Diego State University nell'ambito dei progetti europei 'CLUDs' (Commercial Local Urban Districts), Seventh Framework Programme, Marie Curie Actions People IRSES (anni 2011-2014), e 'MAPS-LED' (Multidisciplinary Approach to Planning of Smart Specialization Strategies for enhancing Local Economic Development), Marie Sklodowska-Curie RISE, Horizon 2020 (anni 2015-2019), coordinati dalla prof. Carmelina Bevilacqua.

Tutte le fotografie nel volume, salvo altra indicazione, sono scattate dall'Autore.

Prefazione

Giorgio Piccinato

La contraddizione

Non posso non consigliare un libro vecchissimo, che ho avuto la fortuna di acquistare nei primi anni sessanta e che continua illuminarmi. Si tratta di *The Intellectual versus The City* di Morton e Lucia White[1]. Vi si racconta, e si riflette, dell'atteggiamento decisamente anti-urbano della stragrande maggioranza del popolo degli Stati Uniti e dei suoi leader. Da Thomas Jefferson a Frank Lloyd Wright (e, possiamo ben dire, ora, a Donald Trump), la città è sempre stata vissuta con sospetto, quando non con ostilità. La 'conquista del West' viene di lì, dalla ricerca di spazio vitale e dalla fuga dalla città, fin dall'inizio compromessa dalla corruzione e dalle ineguaglianze. Lo stesso può dirsi dell'articolazione metropolitana, pur nella differenza delle quantità attuali.
Gli sforzi dei planners (non degli architetti che presto si erano separati), almeno di coloro che sono nel pantheon della letteratura urbanistica americana, saranno invece tutti indirizzati nella direzione opposta. La grande lezione dell'*American Vitruvius* di Hegemann e poi della *Regional Planning Association* di Lewis Mumford hanno sempre come obiettivo il limite, il controllo e la misura dello spazio. Di qui l'idea spesso affiorante che il planning sia sostanzialmente un'attività anti-americana, volta a restringere le libertà fondamentali dell'individuo. Quindi, in definitiva, un'ipotesi di rottura con la tradizione. Che poi gli elementi più egualitari della scena politica americana si ritrovino costantemente all'interno del partito democratico, le cui origini vanno ricercate nella società agraria del Sud, e non nel partito repubblicano, quello di Abraham Lincoln e dello sviluppo industriale del Nord, è solo una delle contraddizioni di quella società. Nell'immaginario europeo la città americana è pur sempre quella dei grattacieli, delle alte densità, delle ferrovie sotterranee: la realtà sognata, e in larga misura raggiunta, è quella della casa individuale, del giardino e del posto macchina connessi al mondo attraverso una fitta rete di autostrade. Non è un caso se è in quest'ultima che si concentrano gli strati più tradizionalisti e reazionari della società, in aperto conflitto con le istanze provenienti dalle aree urbane a più alta densità e a più forte disagio, come regolarmente dimostrato nelle competizioni elettorali. Naturalmente le cose non stanno proprio così: per quanto criticabile e imperfetto, siamo sempre all'interno di un regime democratico, che ammette il dissenso e la varietà delle opinioni (e anche la modifica degli obiettivi originali).
In questo quadro s'inserisce la vicenda appassionata e appassionante delle politiche dell'abitazione, così ben illustrate nel testo che segue.

2022

[1] Mentor Book Cambridge Ma, 1964.

San Diego Downtown

Introduzione

Ogni individuo, evidentemente, può, nel suo ambito circoscritto, giudicare meglio di quanto qualsiasi uomo di stato o legislatore possa fare al suo posto

Adam Smith

Il sistema federale americano venne istituito nel 1787 per assicurare parità nei rapporti tra governo centrale e singoli Stati membri ovviando alla discrezionalità intrinseca alle relazioni bilaterali.
La cornice originaria del federalismo si è modificata progressivamente in un confronto dinamico con i livelli amministrativi sottostanti – stati, contee, municipalità – rinnovando periodicamente il patto di reciprocità sancito dalla Costituzione: «Le prime tre parole – *We the People* – affermano che il governo degli Stati Uniti esiste per servire i suoi cittadini. Per oltre due secoli, la Costituzione è rimasta in vigore perché i suoi autori hanno sapientemente separato ed equilibrato i poteri dello Stato così da salvaguardare gli interessi della maggioranza, i diritti delle minoranze, delle libertà e dell'uguaglianza, del governo federale e di quelli dei singoli stati»[1]. La cittadinanza statunitense (*Citizenship of the United States*) è la condizione della persona fisica cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici, tanto nell'ambito dello Stato federale che di quello di residenza.
In virtù del decimo emendamento della Costituzione, gli stati sono detentori di ampi poteri, talora esclusivi, nella determinazione di questioni cruciali che attengono alla ripartizione e organizzazione amministrativa dei territori di appartenenza.
Il secondo livello di suddivisione territoriale è rappresentato dalle contee che hanno sviluppato o mantenuto attribuzioni variabili in relazione a tradizioni di governo anche secolari: dotate in alcuni contesti di compiti esclusivamente operativi, in ambiti a forte urbanizzazione esse possono dare vita a giurisdizioni unificate con le città che ricadono all'interno dei loro confini (*Consolidated City-County*)[2].

---

[1] https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (consultato il 4 aprile 2022).

[2] Tra queste, città come Philadelphia, Honolulu, San Francisco, Nashville, Denver detengono le prerogative di tipo municipale e quelle proprie della contea nella sua qualità di ripartizione amministrativa di uno stato, con deleghe variabili caso per caso (housing,

I comuni (*Municipalities*), dotati di personalità giuridica, costituiscono le istituzioni di maggiore prossimità alle collettività ed esercitano poteri e funzioni differenziati in relazione al rango, alla popolazione insediata, alle consuetudini locali: mentre gli spazi di azione delle *Incorporated Municipalities* sono delineati da leggi dello stato di appartenenza (*General Law City*), le cosiddette *Charter City* seguono la *Home Rule*, essendo autorizzate ad emanare propri regolamenti, in ciò assistite da un organo legislativo (*City Council*) e da una struttura di pianificazione (*Planning Agency*).
Sono ammessi autonomi accorpamenti e fusioni tra comuni limitrofi (*consolidation* e *merger*): queste iniziative, tutelate da una norma di fine XIX secolo, costituiscono tuttavia costante motivo di tensione tra amministratori e cittadinanza[3].
Sussistono infine aree rurali e sprovviste di personalità giuridica e di proprie rappresentanze elettive – *Unincorporated Communities* –, direttamente governate a livello di contea.
Su questa eterogenea tassellatura che intercetta ulteriori perimetri di *Special Purpose Local Governments* legati a provvedimenti di diversa natura[4], si stagliano specifiche politiche urbane, tipicamente le misure di accesso alla proprietà della casa o ad affitti calmierati: un insieme organico di provvidenze storicamente al centro delle agende del welfare di entrambi gli schieramenti – democratico e repubblicano –, e direttamente improntate dall'establishment presidenziale con cui stati, contee e città si contendono il privilegio di un rapporto diretto.
L'aspirazione alla casa in proprietà è un tratto costitutivo dell'identità americana, che agisce sinergicamente con un'idea profondamente radicata di libertà individuale e si misura con il mito della frontiera e dell'addomesticamento della natura (Schama, 1995).
Nella prima metà del Novecento, le politiche di housing vengono significativamente incardinate assieme a disposizioni per il rinnovo delle aree urbane degradate o in abbandono dapprima presso la *Federal Housing Administration* (FHA), potente agenzia governativa istituita in seno al *New Deal* sotto la presidenza Roosevelt (1934), e dal 1965 presso lo *Housing and Urban Department* (HUD).
Se negli anni del *New Deal* (1931–1935) l'impegno riformista dello stato liberale nell'erogare misure di welfare a strati sempre più ampi di popolazione valeva anche come dimostrazione dell'efficienza dell'economia capitalista nel confronto ineludibile con il modello sovietico (Galbraith, 1958), dopo la caduta del Muro di Berlino l'avversario non è più rappresentato da una ideologia da abbattere ma è presente nelle vesti

---

istruzione, trasporti…) e una rappresentanza elettiva.

3 L'elettorato si esprime attraverso referendum locali, la cui regolamentazione è nelle mani dei singoli stati.

4 I distretti speciali detengono alcuni poteri delegati dagli enti territoriali come fornitori di servizi per operare all'interno di aree specificatamente definite e in risposta alla domanda pubblica. Ad eccezione dei distretti scolastici, sono autonomi amministrativamente e fiscalmente, hanno mandato per la stipula di contratti, assunzione di personale e facoltà di esproprio per pubblica utilità. Nel 2017, gli Stati Uniti contavano 51.296 distretti speciali. Le aree di sovrapposizione e interferenza sono motivo di conflitti.

elusive di un mercato di prodotti finanziari senza regole e limiti che richiederà misure eccezionali di contrasto.
Questo volume si apre con una disamina nel lungo periodo delle politiche di sostegno all'accesso alla casa a prezzi accessibili (*affordable housing*) poste in essere dalla FHA/HUD, tradizionalmente negoziate con i governi locali e attuate con il concorso di un'ampia platea di attori del settore privato economico e sociale.
Nell'orientamento assunto dall'establishment presidenziale rispetto a misure di controllo, delega e trasferimento di risorse e responsabilità, un ruolo essenziale è giocato dai gruppi di pressione: sotto i mandati democratici, le *lobby* più influenti si coagulano intorno ai sindacati, a movimenti pacifisti, dei diritti civili e ambientalisti. Ai repubblicani fanno invece capo le organizzazioni cristiano-evangeliche e vari gruppi portatori di istanze liberiste nell'orizzonte economico. Un secondo fattore distintivo, da cui discende la dotazione e tipologia dei sussidi erogati, riguarda il profilo delle politiche attive: le agende repubblicane tendono a riservare e concentrare forme di assistenza a situazioni di povertà e marginalità estrema, mentre i democratici privilegiano azioni di sistema, set di misure e attività suscettibili di promuovere processi collaterali con ricadute positive in termini di *empowerment* delle comunità nel loro insieme.
Evidentemente, queste tendenze hanno carattere più sfumato, anche ad esito di compromessi e negoziati tra potere centrale e autonomie locali non sempre in sintonia di fase. In tale scenario, le misure di housing spaziano dalle forme tradizionali di affitto a rifugi di emergenza per senzatetto, ad alloggi temporanei e ad altre opzioni, tenendo fede all'obiettivo bipartisan di innalzare la percentuale dei nuclei familiari in grado di accedere all'alloggio in proprietà (dal 44% del 1940 al 64,8% attuale). Questo risultato è davvero significativo, in ragione della sostenuta crescita demografica per tassi di natalità interni ma soprattutto per fenomeni di immigrazione (da 123 milioni a oltre 330 milioni di abitanti).
Il carattere fortemente sperimentale delle politiche varate dallo HUD è testimoniato dal frequente ricorso a programmi pilota (*demonstration program*), che vengono successivamente perennizzati mediante proprie linee di bilancio (per tutti, il *Main Street Approach*, il cui varo risale al 1977).
Nella linea del tempo, la FHA-HUD intercetterà o si farà promotrice di disinvolte operazioni di *urban renewal* a carico dei quartieri centrali con la sostituzione dei tessuti edilizi e lo sradicamento della popolazione residente; tenderà ad ampliare il ricorso al mercato per rivitalizzare interi settori urbani in circostanze in cui la leva fiscale, tradizionale appannaggio dei governi locali, si dimostra inappropriata; delegherà a soggetti privati la realizzazione e gestione di immobili a prezzi calmierati sul mercato della vendita o dell'affitto; approderà infine ad iniziative di rigenerazione, con ciò intendendo estese operazioni di recupero alla vita urbana di ambiti degradati e abbandonati da persone e attività costruendo o rafforzando il legame sociale. La terminologia impiegata per questi processi risulta intercambiabile, in quanto la linea di discrimine corre tra competizione, laddove il mercato è in grado di provvedere con autonome risorse, e coesione sociale ed *empowerment*, *leitmotif* delle iniziative che hanno per teatro i quartieri degradati.
Il secondo capitolo si apre su una geografia della metropolizzazione del continente americano di cui vi è piena consapevolezza sin dai primi anni del Novecento testi-

moniata da una straordinaria produzione statistica. Se la 'questione suburbana' non figura al centro di politiche di programmazione e pianificazione di livello federale, la sistematica opposizione di fase tra direttive dall'alto e istanze dal basso si legge in filigrana nella rivisitazione della tripartizione statistica tra residenti urbani, suburbani e rurali, per i quali i sistemi di tassazione differiscono: tanto sullo sfondo dello spazio regionale 'di prossimità' definito dal *commuting* quotidiano quanto nell'orizzonte delle complesse geografie dello stato federale. Una tassonomia funzionale assistita da rilevazioni statistiche di estremo dettaglio accompagna l'evoluzione delle dinamiche insediative, in particolare le modalità di suburbanizzazione su ambiti estesi e interconnessi sullo sfondo di uno spazio rurale sempre più marginale. Le proiezioni dei futuri metropolitani si sono storicamente forgiate sulla teoria dei cicli di vita delle città, su modellizzazioni delle fasi di sviluppo e innovazione e delle dinamiche di densificazione, rarefazione e tracimazione insediativa tra municipalità limitrofe trainate dai servizi avanzati: ciò almeno sino alla prima decade del nuovo millennio che con i suoi portati di instabilità a livello globale ha imposto cautele alla costruzione di orizzonti di medio-lungo periodo.

Grazie alla capillarità dei rilevamenti statistici, le diverse dimensioni della condizione metropolitana sono traguardate nella chiave dell'accessibilità, caposaldo dei ragionamenti incardinati sulle opportunità dell'individuo. Laddove lo *affordable housing*, riservato a gruppi familiari con reddito inferiore all'80% di quello mediano nella regione di riferimento, figura al centro di questa impostazione, l'accessibilità è stata progressivamente declinata in relazione al fattore 'trasporto pubblico'. Tra gli indicatori più suggestivi nella costruzione di politiche integrate a servizio dello HUD, lo *Housing + Transportation (H+T) Affordability Index* stima l'incidenza sul reddito familiare dei costi dell'alloggio e del trasporto a partire dai dati censuari disaggregati.

Il terzo capitolo si sofferma su alcune dominanti dell'approccio dello HUD che, a dispetto dei processi di devoluzione che hanno avuto corso nel tempo lungo, ha stabilmente orientato le linee di azione dei governi locali e in particolare la costituzione di reti di cooperazione pubblico-privata. Le metriche del welfare ricorrono invariabilmente allo *affordable housing*, vera leva e precondizione per il riscatto delle comunità (*community building*). L'istituzione dei *Community Development Block Grants* sotto la presidenza Johnson introduce strutturalmente forme di partenariato nelle iniziative di riqualificazione assistite dalle *Planning Redevelopment Agencies* di diritto pubblico. Negli anni settanta, il democratico. Carter destinerà una linea di bilancio ai cosiddetti *Urban Development Action Grants* (UDAGs), agevolando l'accesso alle sovvenzioni federali da parte di organizzazioni di comunità in grado di agire a livello locale in modo flessibile e mirato con budget limitati. Se la dimensione spaziale dello sviluppo è affidata alla complessa dialettica tra *zoning* e *general plan* che condensa l'opposizione tra diritti proprietari e interesse pubblico, gli incentivi per mettere a segno operazioni impegnative con il concorso del capitale privato sono forniti dalla leva fiscale e creditizia.

L'esperienza della California e nello specifico il caso di San Diego consentono una riflessione sugli esiti diversificati di politiche a matrice comune tenute a battesimo dalle *Redevelopment Agencies* e trascritte nei documenti di piano, in particolare nel *Community Planning* che convoca una fitta trama di soggetti del privato economico e

sociale sotto la guida della pubblica amministrazione. Nella variabilità dei contesti, la nozione ombrello di partnership raccoglie forme miste di cooperazione relative a:
(i) collaborazioni nella produzione di beni e servizi e condivisione di rischio;
(ii) accordi di lungo periodo sanciti da contratti;
(iii) networks pubblico-privati;
(iv) sviluppo della società civile e delle comunità;
(v) sviluppo economico locale (Bult-Spiering, Dewulf, 2006; Hodge, Greve, 2007).
Nei territori più fragili della città, sono attive pratiche di *community building* a forte impronta culturale e sperimentazioni legate all'emergente filiera dell'agricoltura urbana.
Il quarto capitolo è dedicato ad alcune politiche e sperimentazioni urbane condotte dalla città di Boston, che si distingue per una ragionevole compresenza tra misure di housing, che mettono in gioco l'inclusione sociale e l'empowerment delle comunità più fragilizzate, e iniziative di *redevelopment* aperte alla competizione del mercato globale. Provvedimenti relativi alla dimensione dell'isolato, della prossimità o a interi settori urbani vengono concordati in accesi dibattiti tra decision-maker, gruppi di pressione e movimenti di opinione.
Il progetto-processo di *redevelopment* della Boston Greenway costituisce infine l'occasione per approfondire una particolare modalità di city-making che passa attraverso il progetto urbano: regole morfologiche generali e specifiche integrano requisiti prestazionali incorporati in linee guida, schizzi e schede progettuali per governare e gestire una produzione urbana incrementale, per 'elementi finiti', cui concorrono progetti selezionati mediante bandi competitivi e discussi in *public hearings*.
Ciononostante, la definizione di forme, densità e mix di usi risulta instabile: l'associazione problematica tra discrezionalità e trasparenza che declina pragmaticamente il dilemma tra flessibilità e certezza connesso ai processi decisionali pone le prestazioni sostanziali attese in posizione di preminenza rispetto alle verifiche di conformità. In altri termini, lo spazio per la contrattazione si espande oltre i limiti predefiniti dal sistema di regole in funzione di accordi reciprocamente vantaggiosi, che si traducono anche in benefici per la cittadinanza.

San Francisco

1.
Propensioni di lungo periodo e rimodulazioni nell'agenda federale

Nell'arco di quasi un secolo, l'agenda federale americana incentrata sulle politiche della casa ha conosciuto fasi alterne di espansione, emancipazione e rimodulazione: dalla iniziale *Federal Housing Administration* (1934-1947), agenzia governativa confluita insieme alla *Public Housing Administration* (PHA) nella *Housing and Home Finance Agency* (1947-1965), l'approdo ad un autonomo dicastero nel 1965 – lo *Housing and Urban Department* – ascrive all'impegno federale un ampio ventaglio di politiche di welfare. L'accesso all'alloggio in proprietà o in locazione a canoni calmierati viene profilato come l'obiettivo prioritario nell'orizzonte delle *quattro libertà di cui ogni persona al mondo dovrebbe godere: libertà di espressione; libertà religiosa; libertà dal bisogno e dalla miseria*; *libertà dalla paura* delineato da Roosevelt (1941), piuttosto che nell'orizzonte dei diritti: il *Right to Housing* non viene esplicitamente menzionato. Negli anni, il timone governativo si atterrà a questi principi indefettibili con una roadmap che estenderà l'accesso alla casa a nuclei familiari e comunità segnate da condizioni di povertà e da varie forme di discriminazione.
La storiografia consolidata propone una periodizzazione composta di due 'tempi lunghi' – *Early Era* (1934-1973) e *Modern Era* (1973-2006) – entro cui prendono forma cinque distinte missioni (Tab. 1):

Tab. 1
Principali missioni della FHA/HUD (Fonte: Thompson, 2006)

1934	*Increasing Homeownership – Roosevelt*
1937	*Assisting Low-Income Renters – Roosevelt*
1949	*Improving the Physical, Social, and Economic Health of Cities – Truman*
1963	*Fighting Discrimination in Housing Markets – Kennedy - Johnson*
1987	*Assisting Homeless Persons with Housing and Support Services – Reagan*

Gli anni settanta, anticipati dalla logorante esperienza della guerra del Vietnam che sottrae progressivamente risorse ed erode consenso sulle politiche interne, agiscono come spartiacque sia nello sviluppo del benessere che nelle predilezioni insediative del popolo americano: «Tra la fine della seconda guerra mondiale e gli anni settanta, la

crescita economica è stata ampiamente condivisa da tutti i gruppi sociali. E tuttavia, da allora, è risultata più lenta, e ha escluso inoltre i gruppi alle ultime posizioni nella distribuzione dei redditi. La storia del dopoguerra è in altre parole divisa in due periodi: uno di crescita relativamente rapida e ampiamente condivisa da tutti i gruppi sociali, e uno caratterizzato da una crescita più lenta e dall'approfondirsi della distanza tra i poveri e il resto della popolazione» (Deaton, 2015: 215)[1]. Questa flessione della curva generale del benessere, poco visibile nelle rilevazioni statistiche ma acutamente percepita nella vita reale, coincide con la radicale svolta suburbana, ma anche con l'arretramento dello Stato federale dall'impegno diretto in materia di housing. L'efficacia calante dello HUD misurata dalla riduzione del budget stanziato e trasferito a stati, contee e città, ha per scopo ed effetto l'attivazione di forme di sussidiarietà verticale e orizzontale tra gli attori pubblici e i diversi stakeholder presenti sulla scena urbana: le comunità, le organizzazioni di quartiere, il privato non-profit e for-profit. Tuttavia, l'intervento centrale persiste nel sostenere il ricorso al credito a tassi agevolati, stimolando e sostenendo un mercato destinato a varie forme di accesso all'alloggio in proprietà o in affitto.

La devoluzione dei poteri federali e il protagonismo dei governi locali, condivisi da entrambi gli schieramenti che si alternano con regolare prevedibilità, si proiettano tuttavia su concezioni del mondo sensibilmente diverse: mentre il democratico Carter (1977-1981) porterà alla ribalta il privato sociale nei percorsi di *community building* (cfr. Cap. 3), il repubblicano Reagan suo successore (1981-1989) imprimerà alle politiche federali una svolta neoliberista con una significativa riduzione del budget dello HUD che determinerà l'inasprimento delle condizioni di vita delle società urbane; ad attivare ambigue politiche di *redevelopment* sotto il vessillo della 'rigenerazione urbana' saranno qui i partenariati economici su modello delle coeve esperienze nel Regno Unito.

In questi stessi anni si afferma il predominio della finanza sul sistema economico mondiale in una congiuntura di mercato apparentemente favorevole. Il nuovo secolo, aperto sotto la presidenza di George W. Bush (2001-2009) con un eccesso di ottimismo e di liquidità legato all'espansione della *New Economy*, registra una successione di episodi destabilizzanti, inaugurati dall'attacco alle Twin Towers di New York (11 settembre 2001) che incrina il cuore dell'America urbana: l'aumento del costo del denaro e il crollo dei titoli informatici a metà anni duemila convoglierà il risparmio verso un mercato obbligazionario inquinato, i cui prodotti forniranno come garanzia collaterale i debiti contratti da clienti a forte rischio di insolvenza. La periodizzazione dello HUD proposta da Thompson si interrompe nel 2006, alla vigilia del fallimento

---

[1] Tra 1977 e 1999, la quota del reddito nazionale detenuta dall'1% delle famiglie più abbienti passa dal 7,3% al 12,9%, e la quota di reddito detenuta dal quintile superiore passa dal 44,2% al 50,4%. Le stime del governo federale faranno dall'amministrazione Johnson in poi ricorso alla cosiddetta *poverty line* fissata allora in 3.165 dollari annui a partire dal calcolo delle spese di sussistenza di una famiglia di quattro componenti, ritenute incidere sul reddito familiare nella misura del 33%, successivamente rivista in base a correzioni tecniche. Nel 2012, essa era di 23.283 dollari.

di Lehman Brothers. Un nuovo impulso all'agenda pubblica federale verrà impresso per fronteggiare la drammatica situazione di milioni di nuclei familiari gravati da mutui per l'acquisto della prima casa. Sotto l'amministrazione di Barack H. Obama (2009-2017), verrà varato lo *Strategic Plan 2014-2018*, insieme organico di azioni di concreto sostegno alla domanda per superare le difficoltà del momento: con ciò inaugurando, nell'età dell'incertezza, una sorta di *Post-Modern Era* rafforzata dalle misure straordinarie votate dal Congresso in piena crisi pandemica.

1.1. Early Era

L'atto di nascita della FHA si registra per volontà del presidente Franklyn D. Roosevelt, in sintonia con un imponente programma di rilancio della produzione edilizia, in particolare residenziale, e la realizzazione di opere pubbliche per contrastare i fenomeni di disoccupazione.
In questa fase, la FHA inscrive le sue due fondamentali missioni: i) estendere la proprietà della casa (*Increasing Homeownership*); ii) fornire assistenza agli affittuari a basso reddito (*Assisting Low-Income Renters*).
Sotto il primo profilo, un fondo federale provvede a integrare, in ragione del reddito dei richiedenti, il pagamento degli interessi legati a mutui ipotecari a lungo termine concessi dagli istituti di credito[2]. Nell'ambito del mercato degli affitti, in virtù dei provvedimenti introdotti dallo *Housing Act* del 1937 (Section 8), più volte reiterati, i finanziamenti stanziati coprono la quota di canone eccedente il 30% del reddito dei nuclei ricadenti negli scaglioni più bassi (Thompson, 2006)[3].
Pur convergendo sul principio della proprietà dell'alloggio, le posizioni democratiche e repubblicane differiscono sensibilmente sin dall'origine nelle propensioni insediative, riflettendo le preferenze dei rispettivi elettorati sulle scelte tipologiche (condomini vs *single-family detached homes*), sull'ambiente di vita (*downtown* come espressione della intensità urbana vs *suburbia* a bassa densità e a contatto con la natura), nonché sulla opposizione tra *Snow Belt* e *Sun Belt*, ossia tra stati del Nord industriale e del Sud agricolo. Il consenso raccolto dai conservatori nelle aree rurali profonde, nutrendosi della tradizionale avversione verso la città, ha lambito anche l'universo suburbano in rapida espansione, facendo ricorso al mito della frontiera per destrutturare i conflitti collettivi e veicolare le rivendicazioni verso la difesa della proprietà e delle identità individuali (Harvey, 2008)[4]. «I rappresentanti delle aree suburbane si alleano spesso con i loro

---

[2] Nell'arco temporale 1934-1973, oltre 11 milioni di famiglie beneficiano dei sussidi dello HUD per l'acquisto della casa.

[3] Sotto il nome di Public Housing si ricomprendono gli alloggi realizzati dalla mano pubblica destinati all'affitto, con tagli e tipologie variegate, da case unifamiliari sparse a condomini in case-torre. Ad oggi circa 970.000 nuclei familiari risiedono in unità di edilizia pubblica gestite da circa 3.300 agenzie locali.

[4] L'affermazione del modello fordista nella costruzione di abitazioni unifamiliari a basso costo si deve all'imprenditore William Jaird Levitt, attivo dal secondo dopoguerra: *No*

colleghi rurali per votare contro misure che potrebbero avvantaggiare gli elettori dei collegi urbani o limitare l'autonomia suburbana» (Parkinson, Foley, Judd, 1988: 15). Nella lunga attività della FHA-HUD, missioni e dispositivi di regolazione in materia di *affordable housing* si precisano e aggiornano senza sconfessare il traguardo della casa in proprietà, *status symbol* e veicolo di mobilità sociale che si riverbera nelle azioni dei singoli stati e delle municipalità, evolvendo da compiti di erogazione, amministrazione e controllo verso una funzione di indirizzo.
Nel dopoguerra, sotto i due mandati del presidente Harry S. Truman (1945-1953), il Congresso si impegna a sostenere iniziative di rilancio edilizio e urbano riassunte dalla terza missione dello HUD – *Improving the Physical, Social, and Economic Health of Cities* – con «[…] l'obiettivo di una casa decente e un ambiente di vita adeguato per ogni famiglia americana contribuendo così allo sviluppo e alla riqualificazione delle comunità» (Thompson, 2006). Facendo leva sulla centralità dello housing nel discorso pubblico, Truman presiede alla riorganizzazione e fusione delle preesistenti amministrazioni – la FHA e la PHA – nella *Housing and Home Finance Agency* (HHFA) sotto la guida di un funzionario federale a diretto contatto con il Presidente. Sotto il vessillo della 'supervisione generale e coordinamento' prendono avvio diverse iniziative: attraverso lo *Housing Act* (1949), la HHFA si ricava ampi spazi di manovra fornendo sostegno a programmi di distruzione di immobili inidonei e insediamenti degradati (*slum clearance*) nei centri urbani di antico impianto, in nome di principi di salute ed igiene pubblica. La sostituzione edilizia è marcata da due dinamiche concomitanti e contraddittorie: alcuni centri in declino accolgono ampi inserti di *public housing* che accentuano le dinamiche di segregazione legate al reddito e all'appartenenza etnica, altri registrano l'espulsione dei ceti deboli richiamando gli interessi immobiliari su occasioni di *redevelopment* [5]. Questi fenomeni di rilancio economico e rinnovo urbano privilegeranno le città con una tradizione di lungo periodo e con ruoli significativi nell'economia statunitense, attirando le elite intellettuali e produttive, mentre la vera rivoluzione insediativa, in assenza di una politica nazionale sull'uso del suolo, è rappresentata dalla suburbanizzazione che proseguirà incontrastata in forme sempre diverse: tale processo, attivo sin dalla seconda metà dell'Ottocento, conosce un forte impulso in questi anni in cui la motorizzazione diventa fenomeno di massa[6]. Entrambi i processi produrranno esternalità negative: se la fuga verso le periferie, luoghi di approdo per i principali contribuenti urbani – le classi emergenti, i distretti degli affari e

---

man who owns a house and a lot can be a Communist. In un discorso pronunciato alla Washington University nel 2002, il presidente George W. Bush annunciava l'obiettivo di estendere entro la fine del decennio l'accesso alla casa in proprietà ad almeno 5,5 milioni di nuclei familiari.

5 A fine anni cinquanta si contavano oltre 700 studi e progetti per *central business district* su iniziativa delle amministrazioni urbane.

6 La lunga tradizione di individualismo si avvale dell'alleanza tra interessi immobiliari ed elettorato di reddito medio. Nel secondo dopoguerra, i programmi promossi da *Federal Housing Administration* (FHA) e *Veterans Administration* (VA) coprono all'incirca un quarto della produzione di case unifamiliari, escludendo i quartieri etnicamente misti.

del commercio – lascerà le *inner cities* impoverite e fragilizzate, la moderata tassazione che costituisce nelle mani dei comuni suburbani un iniziale fattore di richiamo per l'edilizia residenziale a bassa densità, il commercio e l'industria leggera, risulterà insufficiente a tenere testa alla crescente domanda di infrastrutture e servizi. Ciò comporterà nel tempo un inasprimento della leva fiscale locale.

Lo *Housing Act* del 1954 coincide con l'avvio di estese operazioni di demolizione e ricostruzione dei quartieri centrali ad usi misti con il marchio luccicante dell'*Urban Renewal* direttamente finanziate dal governo federale attingendo alle raccomandazioni di un comitato consultivo di Dwight D. Eisenhower (1953-1961). L'iniziativa avrebbe registrato, contro la volontà dello stesso Presidente, un perfetto allineamento con il *Federal-Aid Highway Act* (1956), colossale programma di finanziamento della rete autostradale americana (Johnstone, 1978; Frieden, Sagalyn, 1989) [7]. Questa alleanza, cui partecipano promotori immobiliari intenzionati a fare leva su ampi mandati di esproprio e demolizione, viene siglata in nome di una modernizzazione arrogante pagata da sistematici sventramenti e dallo sradicamento delle popolazioni dai propri contesti di vita.

La breve presidenza del democratico John F. Kennedy (1961-1963) inscrive nelle politiche governative la quarta missione dello HUD – *Fighting Discrimination in Housing Markets* – programma di contrasto alla discriminazione nei mercati immobiliari, inaccessibili alle minoranze etniche e religiose. L'iniziativa, dimostratasi efficace quasi soltanto nelle forme di assistenza alla domanda in cui la struttura federale risulta direttamente coinvolta, verrà reiterata sotto la guida del neo-presidente Lyndon B. Johnson (1963-1969), in ciò favorito dalla vittoria schiacciante dei democratici alle elezioni del 1964[8].

Il nuovo corso varato da Johnson è caratterizzato da una massiccia immissione di fondi federali per fronteggiare le diseguaglianze sociali e favorire l'inclusione: in primo luogo, con il programma *War on Poverty* – il tasso di povertà riguardava allora il 19% della popolazione – il governo federale si impegna in provvedimenti destinati all'assistenza sanitaria, a programmi di educazione e soprattutto di formazione professionale per la reimmissione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, ritenendo di poter dinamizzare la domanda dal settore privato senza fare ricorso a misure strutturali come un piano nazionale per l'occupazione. Nell'analisi ex-post effettuata

---

[7] Originariamente lo *Interstate Highway System* avrebbe dovuto svilupparsi all'esterno delle principali aree urbane. Dietro la pressione delle lobby dei sindaci, esponenti di robusti interessi di ammodernamento urbano, le città divennero nodi di preminente interesse della rete autostradale: nel 1976 quello che era stato etichettato come *il più grande programma di opere pubbliche della storia* aveva realizzato 7.600 miglia di *Interstate* all'interno delle aree urbane. Rispetto alla iniziale previsione di 34.000 miglia, l'intera rete ne copre oggi 160.000.

[8] Tuttavia, soltanto all'indomani del drammatico assassinio di Martin Luther King (1968) il *Fair Housing Act* del 1969 varerà più efficaci misure di contrasto alla discriminazione nelle sue varie espressioni e introdurrà tutele per le minoranze in materia di acquisto, affitto e prestiti.

dall'economista Hyman P. Minsky, tali presupposti rivelano un pregiudizio di fondo: *[…] the liberals' War on Poverty was born out of neoclassical theory in which it is the poor – not the economy – that is to blame for poverty. The WOP tried to change the poor, not the economy* (Bell, Randall Wray, 2004).
Con risultati ben più apprezzabili la 'questione urbana' viene incorporata nell'agenda della *Great Society*, corpus di provvedimenti organici per lo sviluppo del Paese che attraverso l'*Economic Opportunity Act* (1964) formalizza il sostegno alle comunità svantaggiate delle principali aree urbane con il concorso di agenzie locali e fondazioni private: saranno oltre 1.800 i Community Action Program avviati nell'arco di appena un triennio su processi di community building che coinvolgono le rappresentanze dei residenti nei processi decisionali e nei tavoli tecnici assieme ai consigli comunali, all'associazionismo senza scopo di lucro e a staff multidisciplinari formati da assistenti sociali professionisti, accademici e militanti attivisti.
In questi stessi anni, il Congresso vota l'istituzione di un dicastero per la casa e le politiche urbane in luogo dell'agenzia HHFA; la nuova struttura, denominata *Housing and Urban Department* (HUD) e posta sotto la guida di Robert Weaver, già direttore della HHFA, primo afroamericano a far parte del Gabinetto di Governo, fisserà nel 1968 gli obiettivi quantitativi di produzione di *affordable housing* per acquirenti a basso reddito in base alle raccomandazioni di una commissione presidenziale.
Il tentativo più ambizioso di integrare le azioni materiali di riqualificazione urbana con misure socio-economiche è rappresentato dal *Demonstration Cities and Metropolitan Development Act* approvato nel 1966 per arginare le manifestazioni di disagio e violenza di cui sono teatro le inner cities. L'iniziativa pilota, ribattezzata con il nome di *Model Cities*, si impernia sul coordinamento di agenzie e risorse federali, statali e locali in favore di quartieri critici per livelli di reddito (Garvin, 2002): il programma arriva nel 1970 a interessare 150 realtà urbane, di cui 55 con popolazione inferiore a 100.000 abitanti. Lo HUD si addossa i principali oneri per scopi chiaramente definiti, vincolando i trasferimenti ai governi (nazionali e locali) a specifiche voci di spesa come l'istruzione o le infrastrutture, in relazione ad aree di intervento ritenute prioritarie. L'impegno per la riqualificazione locale viene trascritto in documenti di strategia con un orizzonte quinquennale e in piani d'azione annuali.

1.2. Modern Era

A cavallo degli anni settanta, ruolo e potere di impulso dello HUD sono posti in discussione da analisti e decisori in relazione ai costi, all'efficacia e gestibilità dei programmi varati.
Su pressione del Congresso, il repubblicano Richard M. Nixon (1969-1974) dà avvio a una serie di riforme attraverso le misure straordinarie dello *Emergency Employment Act* (1971) e del *Comprehensive Employment and Training Act* (1973), il più imponente programma federale dopo il *New Deal*, di cui rappresenta l'ideale prosecuzione: qui le politiche di rilancio dell'occupazione, formazione al lavoro, assunzione nei pubblici servizi e accompagnamento sociale sono gestite con ampia discrezionalità dai destinatari, principalmente le grandi città (Stricker, 2009).

Lo HUD entra nella sua fase matura con un impegno più defilato nella questione urbana: nel 1973, in prossimità della scadenza del suo primo mandato, Nixon interrompe l'erogazione dei finanziamenti ai programmi di *urban renewal* attivi dal decennio precedente, adottando un approccio premiale su base concorrenziale che avrebbe chiamato in causa il crescente protagonismo degli stati e delle amministrazioni urbane. Nelle parole del Presidente, il cambiamento si condensa nel cosiddetto *New Federalism*, in cui *[…] power, funds, and responsibility will flow from Washington to the states and to the people*. La riforma si afferma come un nuovo sistema di compartecipazione alle entrate tra governo federale, stati e governi locali, *[…] not as a way of avoiding problems, but as a better way of solving problems*.

Con l'*impeachment* di Nixon, questa modalità viene consolidata attraverso il varo di un fortunato programma, tuttora operante, di sostegno alle comunità locali: lo *Housing and Community Development Act* sotto la presidenza di Gerald R. Ford (1974-1977) istituzionalizza nelle pratiche di riqualificazione quelle forme di associazionismo che avevano iniziato ad operare con il programma federale *War on Poverty*: si tratta giuridicamente di enti senza scopo di lucro – *Community Development Corporation* (CDC) – che agiscono in sinergia e supporto alle amministrazioni locali, secondo strategie mirate di contrasto alla discriminazione, alla povertà, alla mancanza di partecipazione dei cittadini e al fallimento delle istituzioni governative (Goodpaster, 1968). Le CDC vengono ritenute idonee a rispondere alle domande dal basso e a incanalare le opportunità di sviluppo integrando differenti misure di contrasto all'emarginazione urbana, tradizionalmente gestite con linee di budget separate.

Annualmente lo HUD predispone piani di stanziamento dei *Community Development Block Grants* (CDBG), sovvenzioni trasferite a stati, contee e comuni che ne attribuiscono la gestione al settore privato non-profit tramite bandi di evidenza pubblica (cfr. capp. 3 e 4). La flessibilità di impiego di questa tipologia di sovvenzioni secondo priorità dettate da agende locali condivise sarà motivo del loro successo nel lungo periodo, mentre una condizione di criticità verrà indicata nei sistematici ritardi nei trasferimenti di risorse dal livello centrale, accentuati nelle aree metropolitane da interferenze e competizioni tra governi municipali e 'distretti speciali metropolitani' con sovrapposizioni problematiche.

Sotto il mandato del democratico James E. Carter (1977-1981), ispiratore del programma noto come *A New Partnership to Conserve America's Communities*, l'affermazione delle organizzazioni di quartiere nello sviluppo delle comunità e nella gestione di budget limitati (cfr. cap. 3) è coerente con la disposizione *process-oriented* del Presidente; inoltre una linea di bilancio viene espressamente riservata alla ripresa economica nelle aree urbane attraversate da fenomeni di maggiore disagio mediante il programma *Urban Development Action Grant* (UDAG). Agli enti locali è consentito concedere prestiti a tassi agevolati a imprese impegnate nel miglioramento urbano.

L'iniziativa, da molti avversata come espressione di un *urban renewal* speculativo e affarista, viene interrotta per i contrasti tra membri del Congresso circa la distribuzione geografica dei fondi e la generalizzata contrarietà a fornire sostegno pubblico a iniziative indiscutibilmente remunerative per il privato.

Sotto la presidenza di Ronald W. Reagan (1981-1989), la spesa pubblica conosce una forte contrazione a carico delle azioni di sistema nelle città: gli stanziamenti per pro-

grammi di *affordable housing* si riducono nel decennio del 75%, e la stessa realizzazione di alloggi pubblici conosce un brusco calo.
Si delinea una politica simbolica, connessa alla quinta missione dello HUD – *Assisting Homeless Persons with Housing and Support Services* – e trascritta nello *Homeless Assistance Act* (1987) che convoglia le ridimensionate risorse sull'accesso alla casa e a servizi sociali per il tramite dei governi locali e delle organizzazioni del terzo settore: alloggi di emergenza e di transizione in attesa di soluzioni meno precarie, o permanenti in caso di necessità prolungate.
Negli anni successivi, mentre lo stock abitativo inizia a mostrare allarmanti segnali di deterioramento, lo HUD si impegna a prolungare il programma di incentivi per gli affittuari a basso reddito e a fronteggiare l'aumento degli interessi sui mutui, rimodulando le operazioni e consolidando le iniziative anche a costo di un drastico ridimensionamento della propria struttura organizzativa. Questi sforzi saranno coronati nel 2004 da un traguardo ragguardevole (la proprietà dell'alloggio sarà estesa al 69% dei nuclei familiari), in virtù di collaborazioni con agenzie pubbliche e private, organizzazioni non-profit, di matrice religiosa o comunitaria, e di un'importante riforma dei requisiti di ammissibilità obsoleti e inutilmente complessi. Il privato economico e sociale è presente anche con programmi mirati a utenze con bisogni speciali, come gli anziani, le persone con disabilità o affette da gravi patologie, e i senzatetto.

1.3. Post-Modern Era

Gli eventi internazionali che si sono susseguiti dagli anni novanta hanno generato forte instabilità nelle dinamiche interne: la guerra del Golfo (1990), l'attacco alle Twin Towers (2001), la guerra in Iraq (2003-2011), e da ultimo, l'impennata improvvisa del costo del denaro (2006) hanno avuto effetti dirompenti sulla tenuta delle istituzioni e dell'economia americana.
La drammatica crisi di liquidità aperta dal crollo di Goldman Sachs (2008) si ripercuote sulle classi sociali e le comunità più fragili e a cascata sulle maggiori società finanziarie specializzate in mutui e le cosiddette *Government sponsored enterprises*[9]. Queste ultime vengono rilevate dal governo centrale, che immette nuova liquidità attraverso la *Federal Reserve*, sostiene mutui rifinanziati per decine di migliaia di insolventi, investe il privato sociale del compito di fornire sostegno e consulenza ai cittadini in difficoltà. Dal canto suo, il mercato immobiliare fa incetta di ampie riserve di alloggi in costruzione, prevalentemente case unifamiliari, per destinarli all'affitto (Vargo, 2015)[10].

---

[9] La distribuzione del reddito delle famiglie americane ne ha immediatamente risentito: la condizione di estrema povertà, rappresentata da una dotazione inferiore a 2 dollari a persona al giorno in assenza degli aiuti statali, è più che raddoppiata tra il 1996 e il 2011, estendendosi dai circa 636.000 nuclei familiari a 1.460.000 (comprendendo 2.800.000 bambini), con una impennata tra 2008 e inizio 2011.

[10] Il fenomeno avrebbe riguardato 14.000.000 unità immobiliari, circa il 12,3% del totale delle abitazioni occupate, con un aumento di oltre 2.000.000 dal 2007. Questo

Le ricadute sulle geografie insediative sono imponenti, sotto forma di valori immobiliari in caduta vertiginosa, desertificazione di intere aree urbane e pignoramenti a macchia di leopardo (Giecillo, 2009). I problemi più gravi si manifestano negli *outer suburbs*, dove le popolazioni e categorie sociali più esposte si vedono costrette ad affrontare i crescenti costi del pendolarismo determinati dall'aumento del prezzo del carburante.

In questa fase drammatica per la tenuta del patto di solidarietà, la presidenza di Barack H. Obama predispone misure volte a sostenere il mercato proprietario, mediante il *Recovery and Reinvestment Act*, lo *Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act* e lo *Helping Families Save Their Homes Act*, e quello degli alloggi in locazione, con la *Choice Neighborhoods Initiative* e la *Rental Assistance Demonstration*, in cui le proprietà di edilizia residenziale pubblica vengono riqualificate in collaborazione con costruttori e investitori privati[11].

Tuttavia, nel 2016 lo stanziamento annuale dei CDBG avrebbe toccato il proprio minimo storico: rispetto alla dotazione del 1979, la contrazione è di oltre 85 punti percentuali; il disimpegno dichiarato del presidente Donald J. Trump a inizio mandato (2017-2021), motivato con l'inefficacia delle politiche veicolate attraverso i *Community Development Corporations* sembrava porre un termine definitivo a una lunga stagione di cui si sottolineavano le ombre piuttosto che le luci, tipicamente lo spreco di pubblico denaro e la discrezionalità nell'uso dei fondi. L'emergenza della pandemia da Covid imponeva di lì a poco il varo del *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES Act), misura straordinaria con un appannaggio di 2.200.000 dollari destinati ad oltre 1.200 tra stati, contee e città per affrontare gli impatti della crisi sulla vita delle comunità. Nell'esercizio finanziario del 2021 il Congresso ha autorizzato uno stanziamento di 3.450 miliardi di dollari per rifinanziare i CDBG: un provvedimento che non avrà probabilmente carattere episodico, segnando un ritorno ai principi fondativi dell'autonomia e responsabilità dei governi locali[12].

---

spazio di mercato vede accanto alla piccola proprietà l'incursione di grandi speculatori immobiliari (i detentori di stock superiori a 250 immobili). Gli immobili, acquistati a un valore inferiore a quello di mercato, sono rivenduti con ampi margini di profitto quando le quotazioni risalgono.

11 Particolare attenzione viene riservata al fenomeno dei pignoramenti che, conoscendo un'impennata nel 2006 raggiunge l'acme nel 2010 (rispettivamente lo 0,6% e il 2,2% dell'intero stock edilizio), aprendo una crisi che risalendo la filiera del mercato immobiliare dagli utilizzatori finali alle imprese di costruzione, agli istituti di credito e alle principali majors della finanza, destabilizzerà l'intera nazione.

12 Nonostante le roventi polemiche circa l'arbitrarietà nell'attribuzione dei finanziamenti dallo HUD, i dati di monitoraggio indicano che tra il 2005 e il 2013 i CDBG hanno sostenuto la creazione o mantenuto 330.546 posti di lavoro, assistito oltre 1.100.000 persone nell'acquisto e nella ristrutturazione dell'alloggio, e beneficiato su scala nazionale oltre 33.000.000 utenti attraverso il potenziamento di infrastrutture e 105.000.000 tramite la dotazione di servizi pubblici.

Julian (CA)

2.
Forme urbane, forme dell'urbano. Metropoli a confronto

2.1. Morfologie territoriali e tassonomie funzionali

Nel primo Novecento, il dibattito scientifico e politico-istituzionale si incentra sulle tensioni tra America urbana, suburbana e rurale, indagando i processi di diffusione insediativa come portato della congestione delle città e del rapido sviluppo di linee ferroviarie e tramviarie.
Le costanti antropologiche, funzionali e morfologico-insediative di *suburbia* (significativamente un nome individuale e collettivo per il fenomeno in questione) sono trascritte nell'aspirazione alla casa in proprietà, con tipologie isolate o a schiera dotate di giardino, e hanno per contropartita una forte dipendenza funzionale dalle *Inner City* di riferimento (Jackson, 1985). Nelle parole del sociologo Harlan Douglass, per il *commuter* tipo, che percorreva mediamente 250.000 miglia nel corso della sua attività lavorativa, questo stile di vita ha il carattere di un atto di fede periodicamente riaffermato: «No one who, for years, has shuttled daily back and forth between suburb and city can have escaped the frequent necessity of formulating his apologia for suburban life» (Douglass, 1925: V).
La necessità di una comparazione tra dinamiche insediative postulava una organizzazione capillare dei dati statistici a livello di contea per una copertura omogenea sul territorio federale[1]. Nel 1910 il *Federal Census* metteva a punto una rilevazione dei circondari delle maggiori città, proponendo inviluppi di ripartizioni preesistenti corrispondenti ai perimetri delle municipalità limitrofe: i 'distretti metropolitani', riferibili a città di dimensioni superiori a 200.000 abitanti, includevano le aree suburbane ricadenti entro 10 miglia dai confini municipali della *Core City* con densità non inferiori a 150 ab/miglio quadrato; per 'territori adiacenti' si intendevano, a prescindere dalla densità di popolazione, le aree comprese entro 10 miglia dai confini municipali di *Core City* di dimensioni superiori ai 100.000 abitanti. Ponendo attenzione a questo universo urbano, costituito al 1920 di 68 realtà con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (di cui 20 oltre i 200.000 abitanti), Douglass constatava che tra popolazione 'urbana' e 'suburbana' il rapporto era di circa 3 a 1, mentre il rapporto tra i rispettivi suoli urbanizzati era di 1 a 10.

---

[1] Ad eccezione del New England, la cui organizzazione di base, di derivazione europea, fa capo a Cities e Towns, la contea svolge un'ampia gamma di servizi alla persona, oltre alle funzioni giurisdizionali e di ordine pubblico (Martinotti, 1991).

Il confronto intercensuario tra 1910 e 1920 accreditava inoltre la supposta correlazione tra 'congestione' espressa dalla dimensione demografica della *Core City* e dinamiche di *fuga dalla città* nell'hinterland (Tab. 1): «New suburbs are forming out beyond the overgrown ones, and the process of flight from the congested centers has no physical limits except the ability of transit facilities to move people back and forth with a reasonable time and cost. Of course, this does not guarantee that any particular suburb will be preserved; nor does it guarantee that the trend as a whole will be maintained. There will always be room for suburbs, but will as large or a larger proportion of people be living in them a quarter of century hence than now? This is the crucial question» (Douglass, 1925: 71).

Tab. 1
Incremento della popolazione metropolitana, 1910-20
Tratto da: Douglass H.P. (1925), The suburban trend. New York, The Century Co

Città con popolazione superiore a 200.000 abitanti	**Incremento percentuale**
Core City	25,1
Distretto metropolitano escluso il capoluogo	32,7
Territorio adiacente	30,3
Città con popolazione superiore a 100.000 abitanti	**Incremento percentuale**
Core City	30,9
Territorio adiacente	19,0

Nel profetico lavoro di Douglass la condizione suburbana, ibrida, discutibile e costitutivamente transitoria, viene comunque inquadrata come una *forma dell'urbano*: «The Suburban City is the City trying to escape the consequences of being a city while still remaining a city. It is urban society trying to eat its cake and to keep it, too» (Douglass, 1925: 32).
Le 'metropoli' trattate dalla letteratura geografica e sociologica vengono in tempi successivi meglio inquadrate e perimetrate dal *Census Bureau*, organismo alle dipendenze del *Department of Commerce* con il nome di *Metropolitan Statistical Areas* (MSA) in base a criteri morfologici, socio-economici e funzionali. Esse non godono di personalità giuridica, mentre le rispettive *Core Cities*, pur disponendo di poteri che potrebbero assicurarne una governance efficace, non hanno generalmente avuto modo di incorporare i comuni limitrofi per una sorta di orgoglio municipale che si alimenta dell'originario spirito di comunità. Inoltre, le tensioni tra comuni e/o contee vicine rappresentano una forte ipoteca per la gestione delle questioni routinarie come di quelle di maggiore respiro[2].

[2] Laddove le città possono cedere alle contee alcune funzioni se queste sono autorizzate a svolgerle, per la legge le due entità sono indipendenti. Quanto alle funzioni non trasferite e alle questioni di regolamentazione interna, le contee non hanno titolo a operare. Reciprocamente, le città non hanno giurisdizione oltre i propri limiti amministrativi.

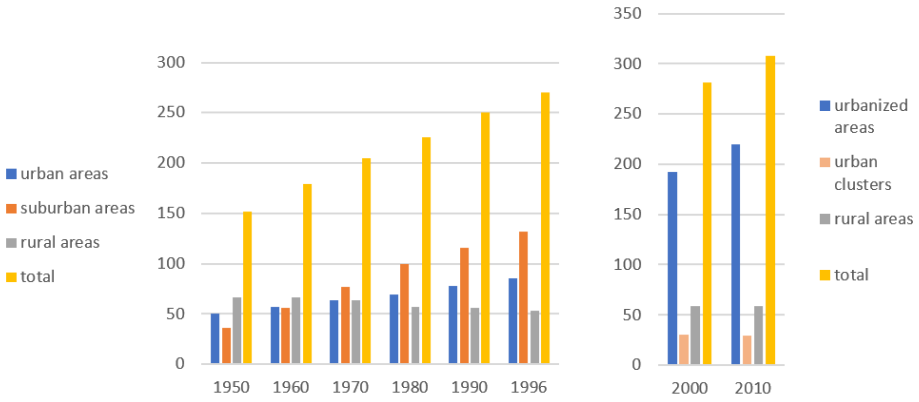
La rapida espansione della metropoli americana indurrà il sociologo Louis Wirth a indagare il neologismo *Urbanite* (cittadino) – vicinanza materiale e distanza nel legame sociale – in un saggio fondamentale (Wirth, 1938). La riflessione geografica del secondo dopoguerra si arricchirà con nuove evidenze sugli stili di vita urbani, a partire dal riferimento sperimentale ideale della cosiddetta *Megalopoli atlantica*, conurbazione di 40 milioni di abitanti estesa per circa 700 km lungo la costa nord-occidentale degli Stati Uniti: «Dobbiamo perciò abbandonare in questa zona l'idea di città come fittamente costruita e organizzata, in cui la gente, le sue attività e le sue ricchezze sono condensate in un'area molto piccola, chiaramente distinta dai suoi intorni non urbani. Ogni città di questa regione si estende in lungo e in largo attorno al suo nucleo originario: cresce in mezzo a un miscuglio irregolarmente colloidale di paesaggi rurali e suburbani; si fonde su ampi fronti con altri miscugli, di struttura per qualche verso simile, anche se paesisticamente diversi, che appartengono ai dintorni suburbani di altre città» (Gottmann, 1961). Questa affermazione sfida i caratteri della città tradizionale – una elevata densità insediativa, una tradizione morfologica sostenuta da una idea di spazio pubblico come dispositivo essenziale per organizzarne la sintassi, un apparato simbolico e identitario cui attingere tipico dell'artefatto urbano –, caratteri davvero irrintracciabili nelle metropoli in formazione (Hall, 1988).
In parallelo, si diffonde un lessico inclusivo ma aspecifico: il termine *Region* agisce come equivalente generico di ripartizioni territoriali alle diverse scale con finalità di indagine su specifici fenomeni e assetti demografici, mentre la nozione stratificata di *Community*, intraducibile nel contesto europeo, risulta correntemente utilizzata sia con riferimento alle varie ripartizioni dei poteri locali che ad aggregazioni strutturate presenti in molteplici forme di associazionismo alla scala di quartiere (*Neighborhood*). La prima accezione, che fa coincidere la comunità con un elettorato attivo rappresentato localmente, non si applica automaticamente alle *unincorporated communities*, che non hanno propri organismi di rappresentanza. La seconda accezione, in maniera pragmatica, sottolinea l'importanza della *community* come soggetto collettivo, dilatandone prerogative e responsabilità nei riguardi di azioni di autopromozione e sviluppo. A far data dalla istituzione del *Census Bureau* (1929), la conoscenza capillare fornita dall'unità 'nucleo familiare' (*Household*) fornirà un riferimento costante per la definizione di politiche urbane a tutti i livelli amministrativi. Le statistiche governative concorrono alla determinazione di politiche di sostegno in capo allo HUD attraverso forme di accompagnamento: l'ammissibilità per l'accesso ai programmi di *affordable housing* è definita dalla mediana del reddito in ciascuna delle MSA calcolata con periodicità annuale[3].

---

[3] Rispetto al valore medio, la mediana rappresenta il valore che organizza in quantità uguali il campione statistico. Nelle valutazioni, si tende a utilizzare il reddito mediano poiché il reddito medio è solitamente più elevato per effetto delle disuguaglianze. Sono considerati tre scaglioni: i) redditi estremamente bassi (introiti inferiori al 30% del reddito mediano dell'area di riferimento); ii) redditi molto bassi (introiti compresi tra il 30% e il 50% del reddito mediano); iii) redditi bassi (introiti compresi tra il 50% e l'80% del reddito mediano).

Questi rilevamenti sull'universo statistico consentono letture confrontabili e tassonomie anche a livello aggregato: è definita *urbana* la popolazione all'interno delle città centrali delle aree metropolitane, riperimetrate con cadenze decennali per le necessarie messe a punto, *suburbana* la popolazione residente in aree metropolitane esterne alle città centrali, *rurale* la popolazione esterna alle aree metropolitane. Ciò consente una comparazione nella linea del tempo non inficiata dalle provvidenze dei singoli stati generalmente volti ad annettere per motivi fiscali alla condizione urbana territori, popolazioni e occupazioni a carattere essenzialmente rurale.
Tra 1950 e 1996, in cui la popolazione complessiva è passata da 150.700.000 a 265.300.000 abitanti, i trend demografici e migratori rivelano un incremento del 63% degli abitanti urbani e del 274% di quelli suburbani, registrando una diminuzione del 19% della popolazione rurale: dinamica questa rilevata dal ribaltamento nei rispettivi rapporti di forza da 33:23:44 a 30:50:20 e dalla definitiva affermazione di insediamenti a bassa densità, dominanti a partire dagli anni sessanta.
A cavallo del duemila, la popolazione suburbana oltrepassa l'insieme di quella urbana e rurale, impegnando la geografia statistica in nuovi esercizi di lettura: subentra una diversa classificazione censuaria che riporta all'universo urbano anche il fenomeno della suburbanizzazione e introduce una nuova categoria intermedia, lo *Urban Cluster* a denso sviluppo insediativo su dimensioni demografiche comprese tra 2.500 e 50.000 abitanti (Fig. 1, Tab. 3).

Fig. 1
Distribuzione della popolazione degli Stati Uniti in aree urbane, suburbane e rurali tra 1950 e 1996 (secondo la classificazione in uso dal 1950 al 2000) e in urbanized areas, urban clusters e rurali dal 2000 al 2010.
Fonte: US Census Bureau



È interessante sottolineare come tra il 1970 e il 1982 l'ascesa di *Suburbia*, dove la mediana del reddito si attesta al 115% della media nazionale, corrisponda al declino economico delle *Inner Cities*, che registrano una riduzione dal 99% al 93%, accompagnata da dinamiche di segregazione delle minoranze afro-americane. Un rilevamento dello HUD (2005) evidenzia il gap di benessere tra suburbi e città facendo impiego di altri indicatori socio-economici (Tab. 2).

Tab. 2
Urbano e suburbano. Indicatori socio-economici a confronto
Fonte: Thompson L.D. (2006). A History of HUD
Testo disponibile al sito:
http://mysite.verizon.net/hudhistory (ultimo accesso 2 luglio 2021)

	Tasso di povertà		**Tasso di disoccupazione**		**Percentuale di alloggi in proprietà**	
Anno	Cities	Suburbs	Cities	Suburbs	Cities	Suburbs
2005	17,0%	9,3%	5,5%	4,7%	54,7%	76,4%

La diffusione insediativa si accompagna a forme di regionalizzazione che coinvolgono le MSA insieme ad altre unità di indagine, denominate *Micropolitan Statistical Areas* (μSA) per effetto delle interdipendenze (Fig. 2, Tab. 3).
Le dinamiche di diffusione occupano sin dalla loro origine un posto di preminenza nelle agende di geografi e planner: così si esprimeva Douglass nel 1925: «Just what is a suburb? How much difference in the ways already suggested must it develop before it ceases to be part of the city? What determines where the city leaves off and the suburb begins? When does a suburb begin to be rural? When is one beyond the metropolitan area altogether? The transitions from one of these phenomena to the other are so gradual that more precise and if possible quantitative measures of difference are demanded. These can only be discovered by further analysis and the attempt to use any available data which appear competent to throw light upon the vital differences we are trying to understand». Se il sociologo statunitense perorava *misure quantitative delle differenze* attraverso l'impiego di *tutti i dati disponibili in grado di apportarvi luce*, nel secondo dopoguerra il dibattito si sofferma sulle esternalità di questa espansione non pianificata a tassi di consumo del suolo superiori a quelli di crescita della popolazione (Duany *et alii*, 2001). La locuzione *Urban Sprawl* incorpora progressivamente al proprio dominio semantico una sorta di antropologia dell'abitare: l'accento viene posto da alcuni sulle priorità della questione ambientale, da altri sui costi collettivi della diffusione che postulano il ritorno, nella crisi del welfare, a paradigmi insediativi incentrati sul vincolo di prossimità.
Questa problematica complessa si salda con un ragionamento su *forme urbane* e *forme dell'urbano* a una grana di indagine a livello di contea: una stimolante riflessione è contenuta nell'articolo di Lang e LeFurgy (Lang, LeFurgy, 2003), che su di un universo empirico di 13 realtà metropolitane rilegge le tendenze insediative alla luce delle scelte localizzative effettuate dal terziario commerciale e dei servizi, focalizzando l'attenzione su quattro modelli (Tab. 4, Tab. 5): i) *Primary Downtown*: i centri principali, o *Central Business Districts* (CBD), accolgono un significativo sviluppo commerciale all'interno delle città di più antica formazione; ii) *Secondary Downtown*: collocati nelle prime periferie e nei quartieri di maggior pregio, rappresentano versioni ridotte e leggermente meno dense dei primi. Disposti lungo le linee tramviarie e delle ferrovie

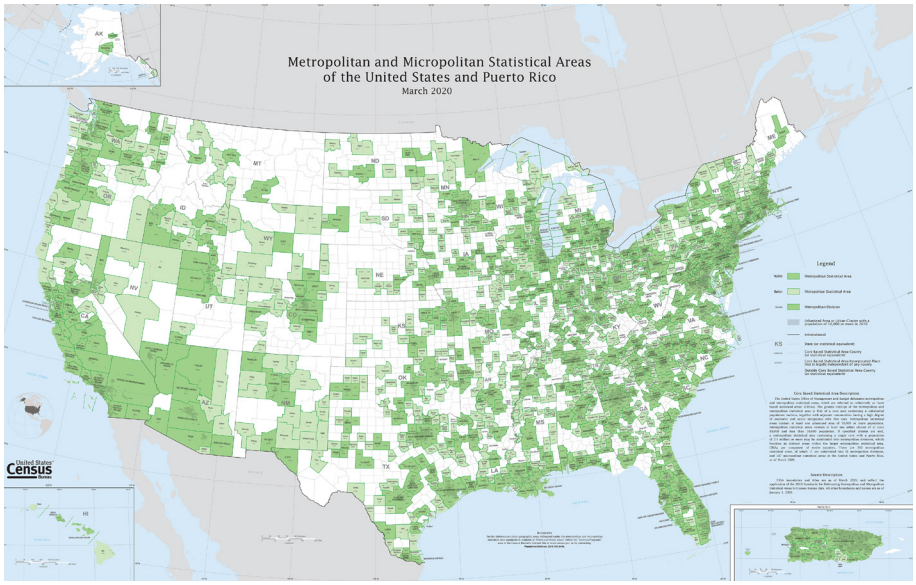


Fig. 2
La nuova tassonomia dell'universo metropolitano.
Urbanized Areas, Urban Clusters, MSA e μSA al 2020.
Le MSA censite nel 1985 erano 280, nel 2020 sono 384;
le μSA, di recente introduzione, risultano 543.
Fonte: US Census Bureau, Public Domain,
https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=107687788

suburbane, sono spesso anche *pedestrian-friendly*, pur avendo beneficiato della prima ondata di motorizzazione di massa; iii) *Edge City*: termine coniato in un noto saggio di Joel Garreau (Garreau, 1991) a indicare una forma di insediamento autocontenuto e denso posto *alla nuova frontiera della città*, con funzioni terziarie, direzionali e di commercio al dettaglio, che si porrebbe come superamento della dicotomia 'centro-periferia'. «Edge Cities are places that: i) have 5,000,000 or more square feet of office space; ii) have 600,000 or more square feet of retail space; iii) have more jobs than bedrooms; iv) are perceived by the population as one place; v) were nothing like a 'city' as recently as thirty years ago. Edge cities are dense relative to their suburban surroundings» (Ibid: 438); iv) *Edgeless City*: fenomeno non nuovo all'osservazione, ma sottostimato da studiosi e policy maker, che incarna la versione post-policentrica della metropoli: «Edgeless cities along with Secondary Downtowns and Edge Cities identify a subset of non-CBD office space. Edgeless Cities, as the term implies, lack a well-defined boundary, or edge and extend over tens and, in some cases, hundreds of square miles of urban space. Unlike Edge Cities, Edgeless Cities are not perceived as one place. Individual components of Edgeless Cities often have an identity (as a named office park or corporate headquarters), but collectively these places seldom strike a casual observer as unified in a meaningful way» (*Ibid*: 441).

Tab. 3
Aree urbane e metropolitane.
Fonte: elaborazione da fonti US Census Bureau (2000) e OECD

LETTURE DISAGGREGATE

Census Tract
Corrispondente alla sezione censuaria, in ambito urbano è ottenuta per accorpamenti di Census Blocks (isolati).
I Census Tracts contengono una popolazione variabile tra 1.200 e 8.000 abitanti, con una dimensione ottimale di 4.000.

LETTURE AGGREGATE

Urban Area
L'insieme di territori, popolazione e abitazioni ricadenti in
i) **Urbanized Areas** (UAs): 50.000 o più abitanti;
ii) **Urban Clusters** (UCs): località con popolazione compresa tra 2.500 e 50.000 abitanti esterne alle aree urbanizzate.
Le Urban Areas risultano densamente edificate e comprendono usi del suolo urbani distinti tra residenziali e non residenziali.

Metropolitan Area (MSA)
Dal 1950, le Standard Metropolitan Areas, ridenominate Metropolitan Statistical Areas, sono individuate in base alla combinazione di tre criteri:
i) morfologia (città o contea centrale e contiguità come criterio di inclusione);
ii) omogeneità (quantità e densità dei lavoratori non agricoli e dei residenti);
iii) interdipendenza (pendolarità nei due sensi e chiamate telefoniche), in ottemperanza a un criterio statistico standardizzato per la confrontabilità dei dati.
Rispetto alla dimensione demografica, esse sono ripartizioni statistiche in cui ricade almeno un'area urbanizzata di almeno 50.000 abitanti con il territorio adiacente che presenta un elevato livello di integrazione socio-economica con il centro misurato dagli scambi pendolari.

Micropolitan Area (μSA)
Ripartizioni statistiche in cui ricade almeno un urban cluster di almeno 10.000 abitanti ma inferiore a 50.000, con il territorio adiacente che presenta un elevato livello di integrazione socio-economica con il centro misurato dagli scambi pendolari.

Combined Statistical Area (CSA)
Ambiti metropolitani estesi inviluppo di MSA e μSA adiacenti entro cui si verificano rapporti di dipendenza e integrazione rilevabili dai flussi pendolari.

Core Based Statistical Areas (CBSA)
Ambiti contenenti più contee adiacenti con almeno un nucleo urbano di almeno 10.000 abitanti, e un territorio annesso ad elevato grado di integrazione sociale ed economica con il nucleo rilevabile dai flussi pendolari.

Tab. 4

Pattern insediativi e localizzazioni del terziario.

Fonte: Lang R.E., LeFurgy J. (2003). *Edgeless Cities: Examining the Noncentered Metropolis*, Housing Policy Debate, Volume 14, Issues 3. 427-460

PATTERN	CATEGORY*	SCALE	OFFICE DENSITY	BASIC UNITS	BOUNDARY
	Primary Downtown	A mile or a few square miles	High to very high	City blocks	Sharp, well delineated
	Secondary Downtown	A mile or a few square miles	High to medium	City blocks	Mostly well delineated, but some soft edges
	Edge City	Several square miles	Medium	Freeway interchanges	Fuzzy but with a recognizable edge
	Edgeless City	Tens or even hundreds of square miles	Low to very low	Municipalities or counties	Indeterminant. Very hard to delineate

* Nelle aree metropolitane selezionate, che ospitano circa 242 milioni di mq di spazio per uffici, lo studio ha identificato 13 *Primary Downtowns*, 23 *Secondary Downtowns*, 58 *Edge Cities*, mentre lo spazio residuo destinato a terziario e servizi è censito come *Edgeless City*.

Tab. 5
Densificazione e rarefazione urbana - Prospettive a confronto
Fonte: Lang R.E., LeFurgy J. (2003). *Edgeless Cities: Examining the Noncentered Metropolis*, Housing Policy Debate, Volume 14, Issues 3. 427-460

ELEMENT	CENTRIC PERSPECTIVE	DECENTRIST PERSPECTIVE
New metropolitan centers	Edge cities, urban villages	Households
New metropolitan form	Polycentric	Postpolycentric
Key structuring force	Agglomeration economies	Personal mobility
Connection to traditional urban structure	Strong	Weak
Clustering of key urban elements (malls, offices)	More common, predictable, with clear borders	Less common, random, with fuzzy borders

I risultati dello studio mostravano che *Primary Downtown* deteneva la quota maggiore di spazio per uffici con il 48% di superficie calpestabile, seguita da *Edgeless City* con il 47%. Nonostante il favore incontrato presso studiosi e planner esponenti della corrente dello S*mart Growth* protesa alla costruzione di suburbi a maggiore densità con usi misti raggiungibili dalle reti del trasporto pubblico, *Edge City* accoglieva appena un quinto dello stock complessivo. *Secondary Downtown* si attestava sull'ultima posizione con il 6%.
Le tendenze rilevate non hanno subito inversioni, e le dinamiche del terziario hanno trainato o accompagnato la metropolizzazione con fenomeni di consumo di suolo che pongono in discussione la sostenibilità del modello americano (Fig. 2).

2.2. Geografie dei disagi e tematizzazioni dei bisogni

Dall'istituzione della FHA all'inizio di questo secolo l'accesso alla proprietà dell'alloggio manifesta una accesa dinamica di crescita, pur registrando una divaricazione della già significativa forbice iniziale tra *White Americans* e le comunità etniche di *Afro-Americans* e *Latinos*, la cui progressione avviene più lentamente. L'indicatore di base per le politiche di sostegno alla casa è rappresentato dallo *HUD Area Median Family Income* (HAMFI), il reddito familiare mediano per ciascuna ripartizione territoriale che consente di fissare i limiti di reddito ammissibili per i programmi dello HUD e gli importi per gli immobili in locazione sul mercato protetto (*Fair Market Rents*): lo *affordable housing* è riservato a nuclei con reddito inferiore all'80% di quello mediano.
Un quarto dei 44 milioni di nuclei familiari in locazione ricade nella categoria a reddito estremamente basso (*extremely low-income*) in base al meno restrittivo tra due

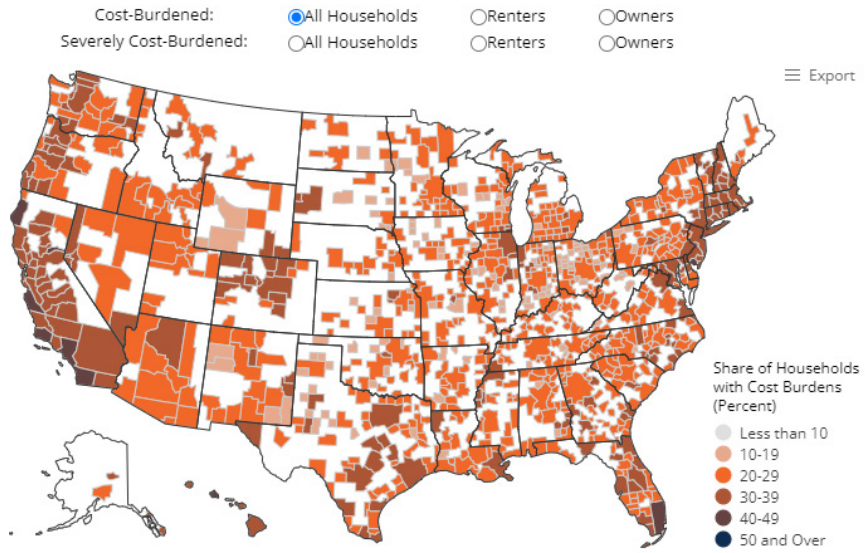


Fig. 3

Geografie del disagio. Percentuale di nuclei familiari per cui l'incidenza del costo dell'alloggio è pari o superiore al 30% al 2019. Nello scorso decennio si è registrato un incremento del 17% di nuclei in affitto ricadenti nella fascia di reddito inferiore al 30% di quello mediano (Extremely Low-Income), cui le autorità locali debbono fare fronte. Fonte: https://www.jchs.harvard.edu/son-2020-cost-burdens-map

criteri selezionati: i) soglia di povertà; ii) entità dell'introito inferiore al 30% del reddito mediano della regione di riferimento (AMI). La carenza di alloggi a prezzi accessibili, variabile da stato a stato, provoca instabilità abitativa per milioni di affittuari: in Nevada l'offerta copre le richieste del 18% degli affittuari aventi diritto, in West Virginia del 61% (https://nlihc.org/gap).

Per le famiglie negli scaglioni di reddito inferiori un'incidenza del costo per l'alloggio superiore al 30% degli introiti è ritenuta critica, in quanto limitante le disponibilità a procurarsi di *beni di prima necessità come cibo, vestiti, trasporti e cure mediche*, con situazioni di *severe burden* per costi superiori al 50%. Con queste soglie, ad oggi il 46% dei nuclei in affitto, a fronte del 21% di quelli proprietari, risulta *cost-burdened*. Un nucleo familiare su sette (17.600.000 in totale) risulterebbe *severely cost-burdened*: circa il titolo di godimento, il 24% in abitazioni in affitto e il 9% in alloggi di proprietà.

Per fare fronte al disagio abitativo che manifesta punte eloquenti lungo le coste dove si addensano le principali metropoli (Fig. 3), oltre al sostegno federale veicolato alle fasce a rischio attraverso i *voucher* per coprire i costi eccedenti il 30% del reddito, contee e municipalità sono impegnate in azioni di sistema per allentare il conflitto con il coinvolgimento del privato sociale e *for-profit* (cfr. Cap. 3). Il successo della formula risiede nel sistema di robuste alleanze con le associazioni di proprietari convenzionati, l'industria tradizionale delle costruzioni e varie forme di partenariato sociale nella realizzazione diretta di immobili che soddisfino i requisiti di legge per l'*affordable*

housing da immettere sul mercato della vendita e, soprattutto, dell'affitto.
In un pionieristico studio avviato nel 2006 a livello di sezione censuaria dal *Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech* su di un universo di 28 MSA, veniva proposta una metodologia per la stima dell'incidenza percentuale dei costi combinati per l'alloggio e gli spostamenti casa-lavoro (H+T) sul bilancio familiare dei nuclei in età lavorativa[4].
La banca dati è stata costruita su un set di indicatori e misure relative a: i) il reddito familiare medio ponderato calcolato per ogni sezione censuaria e per ognuno dei sestili di reddito in cui è stato ripartito l'intero campione, in funzione di un confronto con i dati registrati a livello di MSA e di *Neighborhood* (Fig. 4); ii) l'incidenza percentuale dei costi dell'alloggio per titolo di godimento sul reddito familiare (H); iii) l'incidenza percentuale dei costi totali di trasporto sul reddito familiare (T); iv) l'incidenza complessiva sul reddito dei costi di alloggio e trasporto (H+T); v) le concentrazioni delle sedi di lavoro (minimo 5.000 posti) in relazione alle condizioni di accessibilità dai bacini di utenza; vi) le caratteristiche del pendolarismo: distanza e velocità stimate e tempi di percorrenza per modalità di trasporto; vii) le caratteristiche socioeconomiche dei nuclei familiari (livello di istruzione, tasso di disoccupazione e dimensione del nucleo familiare); viii) la disponibilità di *affordable housing*.
Il modello ha fornito a livello aggregato e di ogni singola sezione censuaria per ogni scaglione di reddito l'incidenza percentuale del costo medio dell'alloggio per tipo di possesso (in proprietà o in affitto) e del costo del trasporto mensile[5].
Rispetto alle attuali misurazioni dello HUD, la soglia critica del costo per l'alloggio veniva allora collocata al 35% del reddito familiare, mentre l'incidenza percentuale dei costi di alloggio e trasporto superiore al 50% configurava condizioni di *severe burden* (Fig. 5).
La combinazione H+T poneva in luce che ben il 44,3% delle famiglie spendeva oltre il 50% del reddito.
Per meglio caratterizzare i differenziali di opportunità rispetto ai due indicatori all'interno e tra le MSA, sono stati individuati quattro cluster cui assegnare i nuclei familiari in funzione delle combinazioni dei costi sostenuti, tenendo per base il reddito familiare medio ponderato nella sezione censuaria (e nel quartiere) in relazione a quello mediano della rispettiva MSA. Si tratta pertanto di valori relativi, e non assoluti, che portano in conto anche il costo della vita nelle differenti realtà urbane (Tab. 6).

---

[4] Il campione statistico si estendeva a 47,1 milioni di nuclei familiari, il 45% dell'universo statunitense, su un totale di 29.607 sezioni censuarie. Il 27% (12,6 milioni di famiglie) aveva reddito compreso tra il 30% e l'80% di quello mediano calcolato nell'area (MSA). Il 30% (14,3 milioni di famiglie) avevano reddito annuo inferiore a 35.000 dollari.

[5] Il modello dei costi di trasporto è tarato su di un reddito specifico, e la sua generalizzazione ha richiesto alcuni correttivi. I dati sui costi di trasporto sono forniti da un modello che utilizza dati censuari, quelli forniti dal sistema di trasporto pubblico, dal *National Household Travel Survey*, e da altre fonti eterogenee per stimare l'incidenza dell'uso dell'automobile e del trasporto pubblico a livello di sezione censuaria per dimensione e reddito del nucleo familiare.

Fig. 4

Reddito familiare medio ponderato in ciascun sestile in relazione al titolo di godimento. Al 2006 il reddito mediano annuo del campione analizzato si attestava su 46.000 dollari.
Fonte: Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., *Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*, 2006

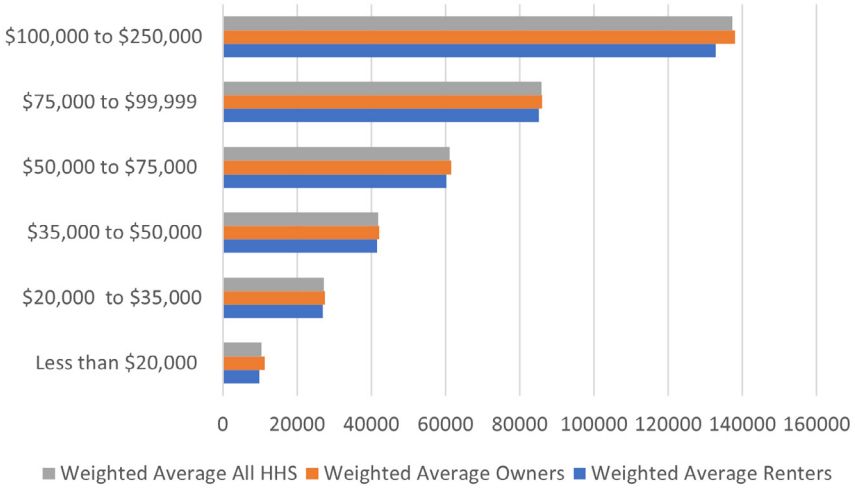
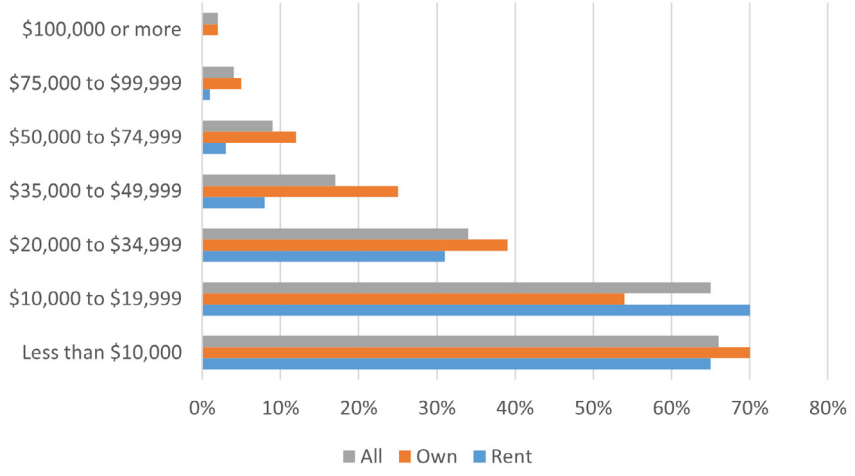


Fig. 5

Percentuale di nuclei che spendono oltre il 35% del reddito per la casa per scaglioni di reddito nelle 28 MSA in relazione al titolo di godimento.
Fonte: Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., *Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*, 2006



Tab. 6
Caratterizzazioni dei quartieri in base ai costi di casa e trasporto
Q1. Sotto la media H+T; Q2. Sopra la media H; Q3. Sopra la media H+T; Q4. Sopra la media T.
Fonte: Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., *Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*, 2006

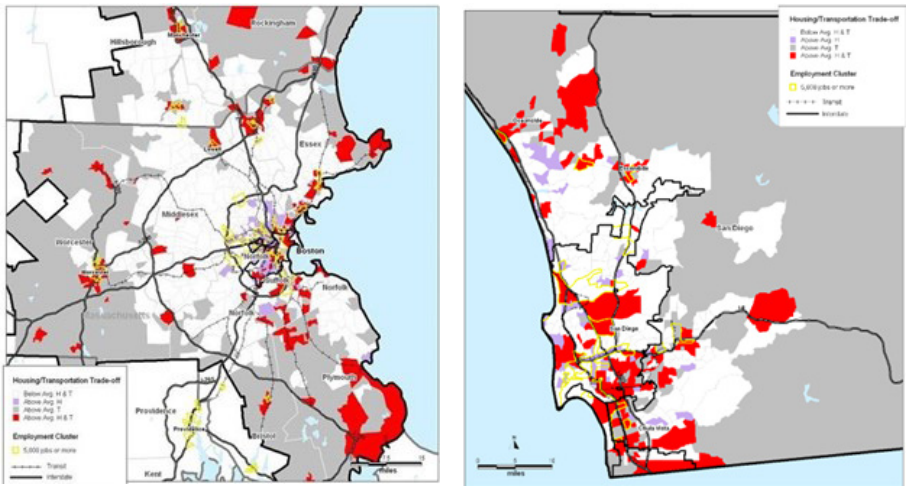
Q1. SOTTO LA MEDIA H&T (38% dei nuclei familiari)	**Q3. SOPRA LA MEDIA H&T (26% dei nuclei familiari)**
Quartieri suburbani benestanti con redditi più elevati, con valori percentuali di costi medi per alloggio e trasporto al di sotto della media.	Quartieri a basso reddito con costi per alloggio e trasporto sopra la media. Si tratta di aree urbane segregate per razza e reddito, periferie interne senza sbocchi occupazionali e, in alcune regioni, periferie esterne o città satellite lontane dai luoghi di lavoro e servizi in prossimità di aree rurali.
Redditi superiori a $ 50.000: 67%.	Redditi superiori a $ 50.000: 30%.
Reddito medio: $ 76.444.	Reddito medio: $ 41.387.
Q2. SOPRA LA MEDIA H (16% dei nuclei familiari)	**Q4. SOPRA LA MEDIA T (20% dei nuclei familiari)**
Quartieri urbani con costi elevati degli alloggi e bassi costi di trasporto e redditi variabili con una percentuale leggermente superiore di redditi più elevati. Ricadono in aree prevalentemente urbane, vicine ai luoghi di lavoro e con diverse opzioni di trasporto.	Quartieri extraurbani con redditi moderati e costi contenuti degli alloggi, con costi di trasporto estremamente elevati per le lunghe distanze dai luoghi di lavoro e dai servizi.
Redditi superiori a $ 50.000: 41%.	Redditi superiori a $ 50.000: 52%.
Reddito medio: $ 52.184.	Reddito medio: $ 58.529.

Se questa grana di estremo dettaglio forniva riscontri e priorità immediate per politiche urbane e programmi edilizi, letture aggregate a livello di quartiere e di MSA evidenziavano alcune interdipendenze tra forme urbane (compatte, disperse) e morfologie sociali (stili di vita), che sarebbero state approfondite e sviluppate nella evoluzione del prototipo confluito in una piattaforma aperta e interrogabile (https://htaindex.cnt.org/compare-affordability/).
Un fattore determinante per i costi combinati H+T è costituito dalla posizione dei quartieri in relazione ai principali bacini di offerta lavorativa. Mentre i costi delle abitazioni diminuiscono all'aumentare della distanza, aumentano quelli di trasporto e accessibilità ai nodi della mobilità collettiva, da cui dipendono i ceti più a rischio anche per le necessità di quotidiana sopravvivenza: il 90% dei quartieri ricadenti nel cluster Q4 sono distanti mediamente 30 miglia dalla città principale più vicina, con sacche concentrate di povertà ed elevati rischi di espulsione dal ciclo lavorativo. Nel

Tab. 7
Profili metropolitani a confronto
Fonte: Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros, 2006

Boston, MA CMSA			**San Diego, CA MSA**		
Categorie combinate di H+T Media H, Media T **Costo medio per alloggi e trasporti rispetto ai valori medi**			**Categorie combinate di H+T** Alta H, Media T **Costo medio per alloggi e trasporti rispetto ai valori medi**		
H% **28 (+1)**	**T%** **19 (-1)**	**H+T%** **47 (-1)**	**H%** **31 (+4)**	**T%** **19 (-1)**	**H+T%** **50 (+2)**
Q1. È il primo cluster per popolosità: il 35%. La maggioranza dei nuclei (il 71%) guadagna annualmente oltre $ 50.000. Essi impiegano dal 25% al 43% del reddito per H+T. Q4. È il secondo cluster per popolosità: il 26%. La maggioranza dei nuclei (il 56%) guadagna annualmente oltre $ 50.000. Essi impiegano dal 24% al 42% del loro reddito per H+T.			Q1. È il primo cluster per popolosità: il 40%. La maggioranza dei nuclei (il 66%) guadagna annualmente oltre $ 50,000. Essi impiegano dal 26% al 44% del reddito per H+T. Q3. È il secondo cluster per popolosità: il 30%. La maggioranza dei nuclei (il 72%) guadagna annualmente meno di $ 50,000. Essi impiegano dal 46% al 111% del loro reddito per H+T.		
Caratteri del mercato edilizio: scarsa propensione alla diffusione **Nuclei con reddito tra il 30% e il 50% del HAMFI con** *Severe Burden*: 17%. **Disponibilità di** *Affordable Housing* Media			**Caratteri del mercato edilizio**: richiesta elevata per alloggi unifamiliari **Nuclei con reddito tra il 30% e il 50% del HAMFI con** *Severe Burden***:** 31%. **Disponibilità di** *Affordable Housing* Bassa		
Trasporti: Rete estesa di traporto pubblico su ferro. % di pendolari che utilizzano il trasporto pubblico: 14%.			**Trasporti:** Rete media di trasporto pubblico su ferro. % di pendolari che utilizzano il trasporto pubblico: 7%.		
Casa-Lavoro: % di residenti presso sedi lavorative (Employment Center): 33%; % di posti di lavoro concentrati all'interno di Employment Centers: 32%.			**Casa-Lavoro:** % di residenti presso sedi lavorative (Employment Center): 35%; % di posti di lavoro concentrati all'interno di Employment Centers: 46%.		

Fig. 6
Spese medie dei nuclei familiari in H&T.
6a. Boston-Cambridge-Newton, MA-NH Metro Area.
6b. San Diego-Carlsbad CA Metro Area.
In bianco le aree in cui i costi H&T sono inferiori alla media; in indaco quelle sopra la media per H; in grigio quelle sopra la media per T; in rosso quelle sopra la media per H&T.
Nel caso di Boston, i nuclei con redditi inferiori dal 30% al 50% del reddito mediano della rispettiva area censuaria esposti a severe burden rappresentano il 17% dell'intero universo a fronte del 31% registrato a San Diego, correlabile alla mancanza di affordable housing e a costi di trasporto più elevati.
Fonte: Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., *Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*, 2006



cluster Q2, che intercetta soprattutto aree centrali dense e congestionate in prossimità dei posti di lavoro, i costi degli alloggi sono più elevati della media con spese di trasporto più contenute. Nel cluster Q1, dove i costi combinati risultano al di sotto della media, ricadono aree urbane a maggiore accessibilità o quartieri suburbani adiacenti ai centri di offerta di lavoro. I ceti medi in cerca di promozione sociale prediligono soluzioni insediative di qualità più elevata e alloggi di maggiori dimensioni anche a grande distanza dalla città di riferimento per il lavoro.
Nelle situazioni classificate intermedie per costo di alloggio e trasporto, ricadono fasce di reddito differenziate che danno luogo a un costo combinato elevato[6].

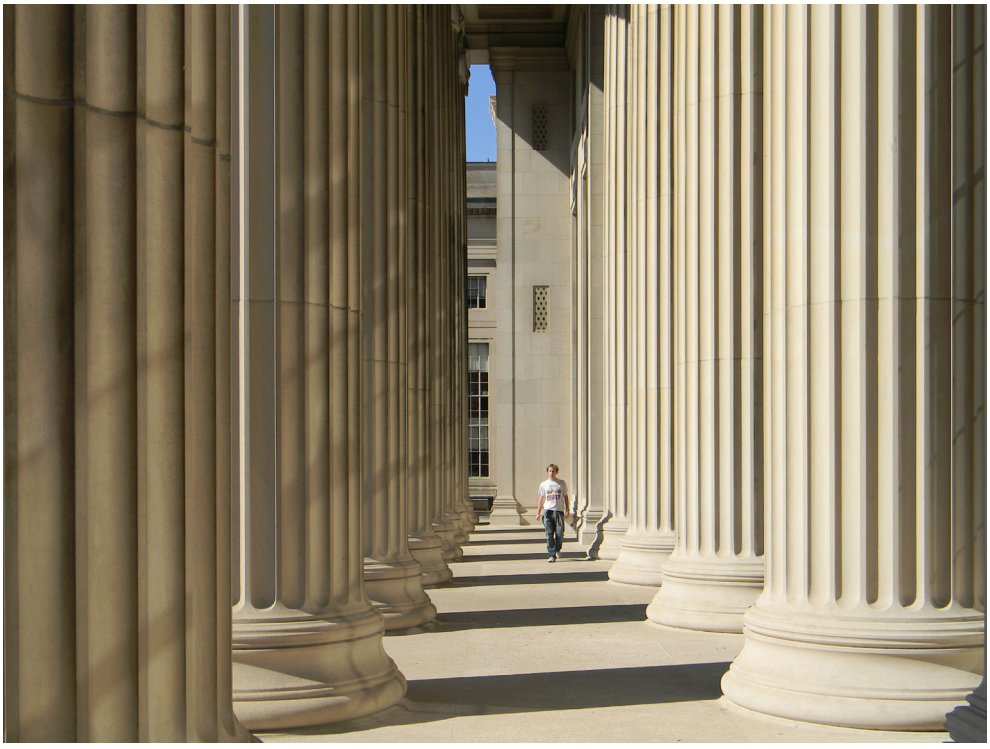
[6] Va rimarcato che queste classificazioni sono relative al reddito medio ponderato, non ai costi assoluti da sostenere. Pertanto, un nucleo familiare a basso reddito di una sezione censuaria classificata come Q1. *sotto la media H&T* non sperimenta necessariamente un carico al di sotto della media, a meno che il suo reddito non sia vicino a quello medio ponderato nella sezione, oppure che i suoi costi non siano

L'incrocio con informazioni di varia provenienza, come i trend del mercato immobiliare, la presenza di alloggi a costo contenuto, le tipologie insediative ed edilizie prevalenti, la disponibilità di mezzi di trasporto collettivo, ha consentito un affinamento del quadro interpretativo: si evince ad esempio come le spese per l'alloggio risultino sistematicamente inferiori in contesti dove vi è maggiore disponibilità di *affordable housing*, che agisce come fattore calmierante nei riguardi dell'edilizia in offerta libera, grazie a partenariati pubblico-privati, che utilizzano un ampio ventaglio di opportunità e strumenti: *voucher* per l'alloggio, *inclusionary zoning* (Calavita, 2017), crediti d'imposta per famiglie a basso reddito e alloggi pubblici realizzati e gestiti dalle autorità locali.
A livello di aree metropolitane, la spazializzazione dei dati fornisce ulteriori evidenze, ottenute correlando le caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari, come il numero di componenti, il livello di istruzione, i tassi di occupazione, con le informazioni sul pendolarismo per lavoro in relazione alla distanza, ai tempi di percorrenza e alle modalità di trasporto dichiarati nei fogli censuari.
Tra le possibili comparazioni, i casi di Boston e San Diego, metropoli diametralmente opposte nella geografia statunitense, distanti per storia e registri di sviluppo, risultano accomunati da ampi sistemi del lavoro con sedi ad alta concentrazione e condizioni di vivacità economica connessa alla presenza radicata di settori innovativi e di una tradizione universitaria di eccellenza[7]. In termini di investimenti di *venture capital* a livello di contea, nell'intervallo temporale tra 2010 e 2014 entrambe le metropoli risultano ai primi posti grazie a tecnologie di punta e all'eccellenza del cluster delle life science riconosciuta a livello mondiale.
In entrambi i casi prevale la tipologia di quartiere Q1, a dimostrazione di condizioni di relativo benessere (Tab. 7, Fig. 6).
Se tuttavia si assume come indicatore sintetico del disagio il costo medio sostenuto dai nuclei familiari a livello di MSA, il caso di Boston si allinea con i valori registrati dall'intero universo statistico, mentre quello di San Diego segnala una pressione sugli alloggi di 4 punti percentuali al di sopra del valore medio. Questi e altri indicatori riportati in Tabella 7 danno conto della esposizione di San Diego a fenomeni di marginalità, degrado ed espulsione dei ceti deboli.
Le due metropoli sono accomunate dalla condizione di carico critico negli *inner suburbs* e da una minore incidenza dei costi di housing e trasporto sul reddito familiare negli *outer suburbs*. Boston, con 2.930.000 posti di lavoro, mostra una frammentazione minuta delle morfologie sociali, con sacche di sofferenza per effetto della incidenza

decisamente inferiori a quelli medi. In effetti, la maggior parte dei nuclei familiari in sezioni caratterizzate come Q1 hanno redditi elevati, e la bassa incidenza va ascritta al reddito e non ai costi associati con la localizzazione.

7 La diversa origine e tradizione insediativa (Boston fu fondata agli inizi del XVII secolo, San Diego sullo scorcio dell'Ottocento) si riflette sulle rispettive metriche territoriali: la prima, che si estende su 125 km^2, ospita 675.647 abitanti con una densità di 5.400 abitanti/kmq; San Diego City, su un territorio di quasi otto volte maggiore, ospita 1.386.932 abitanti, con una densità di 1.452 abitanti/kmq.

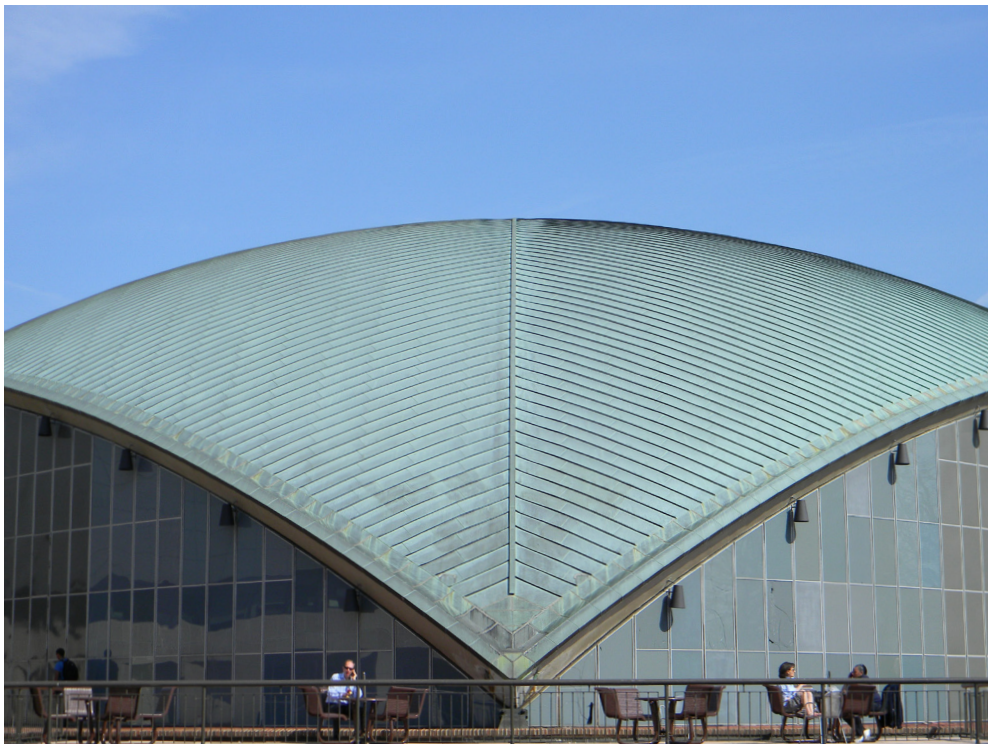
di uno o di entrambi i fattori H&T all'interno dei primi suburbi. Vi è poi un'ampia fascia quasi ininterrotta disposta a raggiera sino a una distanza di 70 km dalla core area, contrassegnata da condizioni di generalizzato benessere insediativo, e territori ultraperiferici con accentuate problematicità, soprattutto a ridosso di città minori (Worcester). La distanza dai centri di impiego non risulta significativamente associata ai costi degli alloggi.
L'area metropolitana di San Diego, con 1.280.000 posti di lavoro, presenta una maggiore omogeneità, con forti e ampie concentrazioni di disagio economico in aree adiacenti a downtown, lungo il confine con il Messico e nell'estremo lembo settentrionale, nell'entroterra di Oceanside. I sobborghi intermedi sono invece caratterizzati da condizioni di benessere.
Queste e altre metriche sviluppate nel corso degli anni recenti dalla *United States Environmental Protection Agency* (EPA), che hanno stimato le ripercussioni del *land use* e delle morfologie insediative sulle modalità di trasporto (ad esempio i *Location Efficiency Metrics* e i *Neighborhood Characteristic Scores*), consegnano ai *decision-maker* ulteriori evidenze sui trade-off tra morfologie insediative, morfologie sociali e qualità della vita, con ricadute significative su welfare, attrattività e competitività urbana che marcano i rispettivi percorsi di sviluppo.
A livello locale, strategie e programmi ricorrono a zonizzazioni degli usi del suolo per imporre o incoraggiare l'introduzione di quote di *affordable housing* in aree residenziali appetibili anche dal mercato libero (*Inclusionary Housing*), integrando lo sviluppo o l'*infill* con misure di accessibilità al trasporto pubblico (*Transit Oriented Development*) e di richiamo nei riguardi delle imprese riducendo i livelli di congestione dovuti al pendolarismo casa-lavoro e i costi della mobilità dei ceti più a rischio.



Cambridge, MA: MIT, Great Dome (arch. William Welles Bosworth)

Cambridge, MA: MIT, Baker House (arch. Alvar Aalto)

Cambridge, MA: MIT, Baker House (arch. Alvar Aalto)



Cambridge, MA: MIT, Kresge Auditorium (arch. Eero Saarinen)

La Jolla, CA: Salk Institute for Biological Studies (arch. Louis I. Kahn)

La Jolla, CA: Salk Institute for Biological Studies (arch. Louis I. Kahn)

University of California, San Diego: Geisel Library (arch. William Pereira)

University of California, San Diego: Student Campus Facilities

San Diego Downtown

3.
Governance multilivello, filiere attuative, azioni di sistema

3.1. Devoluzione e partenariati urbani

Il *New Federalism* inaugurato dal governo repubblicano di Richard M. Nixon (1969-1974) determina una forte discontinuità nello HUD (Cfr. Cap. 1). La strategia *States First*, che riserva al governo federale un ruolo di sostegno esterno alla crescita con incentivi fiscali e finanziari (*at the margins*), punta alla corresponsabilizzazione e cooperazione tra stati nei settori di housing, trasporti, energia, salute, istruzione, benessere, pari opportunità e sviluppo delle comunità. Gli obiettivi programmatici di riqualificazione di scala sovralocale (*regional*) vengono tradotti in impegni diretti di rinnovo urbano ed edilizia sociale in capo alle municipalità.
Il nuovo corso, proseguito sotto Gerald R. Ford (1974-1977), può essere ricondotto a due fattori caratterizzanti: i) la revisione dei programmi di assistenza alla locazione attraverso un approccio definito *tenant based*, noto anche con il nome di *voucher program*. Il mercato degli affitti a costi accessibili (*affordable housing*) viene così esteso a stock di edilizia privata rispondenti a requisiti di qualità prestabiliti e opportunamente distribuiti nei tessuti urbani (*inclusionary zoning*) per favorire la mobilità territoriale dei destinatari; ii) il varo dell'ambizioso programma *Community Development Block Grant* (CDBG) gestito dalla *Community Planning and Development Agency* (oggi *Office of Community Planning and Development*) incardinata presso lo HUD. Essa trasferisce finanziamenti a stati, contee e città per rivitalizzare i quartieri, fornire strutture e servizi più efficienti e assicurare riparo e servizi ai senzatetto, creare e mantenere posti di lavoro, formare cultura di impresa (Tab. 1).
La sussidiarietà verticale tra livelli di governo – federale, statale e locale – si combina con forme di partenariato pubblico-privato animate dal protagonismo delle *community development corporations* (CDC), organizzazioni non-profit generalmente radicate localmente in attività di supporto allo sviluppo delle comunità, formazione al lavoro, erogazione di attrezzature e servizi, promozione immobiliare o riabilitazione del patrimonio abitativo per famiglie a basso reddito, convogliando i finanziamenti di fondazioni, imprese, banche, università, organizzazioni di volontariato[1].

---

[1] Una CDC è definita *a non-profit organization responsible to residents of the area it serves which is receiving financial assistance […] and any organization more than 50 percent of which is owned by such an organization, or otherwise controlled by such an organization, or designated by such an organization.*

Tab. 1
Community Development Block Grants

CDBG *Entitlement Program*	assegna le sovvenzioni direttamente a città e contee per la realizzazione di alloggi dignitosi, di un ambiente di vita adeguato e per estendere le opportunità economiche dei beneficiari.
CDBG *State Program*	prevede che gli stati gestiscono l'attribuzione dei fondi federali alle amministrazioni locali-secondo modalità variabili.
Section 108 Loan Guarantee Program	fornisce alle comunità una fonte di finanziamento per lo sviluppo economico, la riabilitazione di alloggi, la realizzazione di attrezzature pubbliche e progetti di trasformazione su larga scala.

Dal loro ingresso sulla scena della rivitalizzazione urbana, affollata anche da attori del privato economico – per tutti, le imprese for-profit, vincolate al mandato settoriale di realizzare e immettere sul mercato protetto stock definiti di *affordable housing* –, le CDC si sono diffuse sull'intero territorio federale: oltre 4.600 in un rilevamento del 2005, e 17.330 al 2020.
Nonostante l'eterogeneità delle CDC quanto a scopi, capitale sociale e capacità manageriale faccia velo a una narrazione univoca, la longevità e il successo di questa formula risiedono nella piena consonanza con la vision che veniva definendo la politica dello HUD, sempre più favorevole all'emersione di corpi intermedi tra istituzioni e società civile. Longevità e siccesso sono altresì motivo di una sorta di 'istituzionalizzazione' delle CDC e di involuzione burocratica nei meccanismi di funzionamento.
Nel merito, il principale punto di forza è probabilmente rappresentato dall'ampio margine di autonomia nella gestione diretta dei fondi, che consente di ancorare le azioni al terreno concreto dei bisogni e delle rivendicazioni locali: i beneficiari dei programmi sono tenuti a sviluppare e seguire una road map dettagliata che incoraggi la partecipazione della cittadinanza, con particolare riguardo ai residenti assicurandone l'accesso ragionevole e tempestivo agli incontri, l'opportunità di discutere le attività proposte e le prestazioni attese, il diritto di replica. Nei quartieri multietnici, l'accompagnamento riguarda anche la comunicazione interlinguistica nelle audizioni pubbliche.
Un fattore di debolezza è evidente negli aspetti consuetudinari che regolano lo scambio dele CDC con le amministrazioni locali: si tratta spesso di condizioni di quasi-monopolio che ne sviliscono il ruolo di interlocutori indipendenti e la funzione di coscienza critica.
Infine, in termini di metodo, la definizione tutt'altro che stringente fornita per le CDC dal Codice degli Stati Uniti, così come è di ostacolo a qualsiasi tentativo di generalizzazione, è anche anche foriera di forti ambiguità: se da un lato esse usufru-

iscono dell'esenzione da alcune imposte federali sul reddito e integrano la propria missione con programmi di sviluppo economico e servizi sociali, dall'altro tendono spesso a mutuare il carattere di *neighborhood advocates* con quello di *developers*, agendo sia come operatori commerciali che come gruppi di pressione. È stato osservato che queste diverse caratterizzazioni assecondano le tendenze in atto nei quartieri piuttosto che contrastarle, discriminando quelle situazioni dove il mercato è assente. Gli Stati dovrebbero definire con proprie leggi i processi di certificazione in grado di consentire uniformità e aumentare l'efficienza della filiera delle politiche di housing transitate attraverso i fondi federali: in altri termini, entro una cornice più strutturata potrebbe rafforzare il principio di responsabilità (*accountability*) delle CDC presso le comunità al servizio di cui si pongono (Krigman, 2010).

Se si inquadra il fenomeno delle CDC nella dialettica conflittuale che oppone governo federale, stati e città, rispetto all'iniziale impostazione che subordinava il trasferimento di risorse alle necessità dei quartieri in crisi attestate da indicatori socio-economici definiti, nel giro di pochi anni il Congresso avrebbe acconsentito a una sorta di redistribuzione geografica dei CDBG in funzione della popolazione, garantendo soglie minime e massime per ogni stato; solo una quota marginale – un settimo dello stanziamento complessivo – sarebbe rimasta vincolata alle aree in difficoltà (*needy areas*).

Già negli anni settanta, in concomitanza con le ricorrenti denuncie di abuso o corruzione che esponevano a critiche il governo federale ritenuto responsabile dell'impiego di fondi non direttamente controllati, iniziano a organizzarsi in forma di movimenti alcune sensibilità nuove, esterne all'establishment, che rivendicano una stretta associazione tra diritto alla casa e rilancio delle economie urbane. Gruppi eterogenei di attivisti, tra cui militanti di *Black Power*, figure formate nelle file dei programmi della *Great Society*, intellettuali radicali e *colletti bianchi*, convergono sotto il comune vessillo di un *neighborhood movement* svincolato dagli schieramenti tradizionali e in opposizione alla pianificazione centralizzata e tecnocratica tipica del liberalismo del *New Deal*. Una nuova leva di politici con radici nelle comunità urbane si va rafforzando, mentre l'associazionismo di quartiere viene formalmente riconosciuto nel 1977 da 43 città come parte del *local governing process*; i primi progetti di miglioramento dal basso della vivibilità urbana si attivano con il contributo di organizzazioni non-profit (Neumann, 2014).

Quegli stessi movimenti di quartiere attivi per il riconoscimento di una propria rappresentanza confluiscono nella *National Association of Neighborhoods* arrivando a contrastare con una forte mobilitazione lo stigma del cosiddetto *redlining*, lascito della *Federal Home Owners' Loan Corporation* (HOLC) consistente in una zonizzazione residenziale funzionale alla solvibilità dei potenziali acquirenti in un centinaio di aree urbane; in aggiunta alle barriere alla domanda innalzate da istituti di credito con il rifiuto di erogare prestiti, mutui e polizze o la pratica di elevare i tassi di interesse come contropartita della esposizione al rischio maggiore, le stesse imprese commerciali e i servizi alla persona avevano finito con il disertare i quartieri contrassegnati dalla linea rossa [2].

[2] Questa zonizzazione, nell'individuare quattro livelli di solvibilità dal grado A, in

Sotto il mandato del democratico James E. Carter (1977-1981), sensibile ai fermenti del *neighborhood movement* e delle *mediating institutions* (chiese, gruppi di volontariato e associazioni di quartiere), viene lanciata la *National Urban Policy* attraverso il programma *A New Partnership to Conserve America's Communities* (1978), che sancisce una *working alliance of all levels of government, with the private sector of our economy and with our citizens in their communities and neighborhood*.
Pur riconoscendo che *vi sarà sempre un ruolo federale importante nel garantire le libertà di base, assicurando uno standard di vita minimo dignitoso e promozione di opportunità economi*che, Carter esclude programmi su vasta scala in capo alle agenzie governative, impegnandosi a trasferire crescenti porzioni di fondi alle organizzazioni di base dei quartieri.
Su consiglio di Geno Baroni, chiamato a dirigere la *Neighborhood Task Force* dell'*Urban and Regional Policy Group* (URPG) presso lo HUD, il sostegno federale è veicolato direttamente all'associazionismo di quartiere per la costituzione di partenariati misti con una compartecipazione a decisioni, costi e rischi ritenuta in grado di alleviare *gli effetti alienanti dei grandi governi, della grande industria, delle grandi istituzioni* [3]. È da ascriversi a questo radicato convincimento la longevità del programma *Main Street* avviato in via sperimentale nel 1977 dal *National Trust for Historic Preservation* e reiterato nel 1980 con fondi CDBG assegnati a *Community Development Corporations* per iniziative che incidono in forma indiretta sulla dimensione dell'abitare, avendo per focus la conservazione del patrimonio urbano di interesse storico, lo sviluppo di nuova imprenditorialità e il sostegno al commercio di prossimità[4].
Lo HUD si riserva una funzione di indirizzo, con lo snellimento della macchina burocratica e il ridimensionamento dei programmi di *job creation* e riqualificazione su larga scala, detenendo la gestione di linee di budget selettive e potenzialmente capaci di innalzare la qualità dei quartieri, come nel Programma *Endowment for the Arts* istituito espressamente per sponsorizzare realizzazioni di arte pubblica. Nel rapporto *Toward a Federal-State Urban Partnership* (1977), si raccomanda che le agenzie federali stabiliscano un 'programma dimostrativo sperimentale' in appoggio ai singoli stati, privilegiando con incentivi quelli che abbiano varato autonome strategie di sviluppo urbano.

---

verde, a quello D, in rosso, ha contribuito a rafforzare la segregazione e a indirizzare gli aiuti finanziari prevalentemente ai bianchi americani.

[3] Baroni, sacerdote di origine italiana, si era misurato con la marginalità dei ghetti americani, come direttore dell'Ufficio per gli affari urbani dell'Arcidiocesi di Washington e successivamente dell'*Urban Task Force della US Catholic Conference*. L'adesione alla dottrina sociale della Chiesa lo aveva indotto a fondare e animare il *National Center for Urban Ethnic Affairs* (NCUEA), un gruppo di sostegno con base a Washington sponsorizzato dalla Conferenza cattolica statunitense per promuovere il coinvolgimento dei cittadini nelle organizzazioni di quartiere, sviluppando un approccio critico nei confronti del movimento per i diritti civili rappresentati dalla omonima Commissione federale.

[4] Dal 1980 ad oggi, oltre 2000 *communities* sono state coinvolte nel programma.

Nell'aprile del 1977, la *National Commission on Neighborhoods* (NCN) viene istituita dal *National Neighborhood Policy Act* per adempiere al mandato del Congresso di formulare raccomandazioni di policy basate su uno studio e un'analisi completa *dei fattori che contribuiscono al declino dei quartieri cittadini e di quelli necessari alla loro sopravvivenza e rivitalizzazione*[5]. La commissione, espressa attraverso una rappresentanza variegata definita 'un microcosmo', partecipa alla concertazione istituzionale e sostiene con forza il percorso di devoluzione[6].

Questi indirizzi sono il frutto di un preciso calcolo politico: rispetto alla opzione di un incremento degli stanziamenti di bilancio per le grandi città, dove la base elettorale di Carter, la *middle class* bianca, appare gravata da problemi di disoccupazione e recessione economica, gli incentivi promossi da *A New Partnership* costituiscono una soluzione di compromesso con l'opposizione repubblicana al Congresso, portatrice delle consuete argomentazioni antiurbane: se l'opinione pubblica risulta solidale con i poveri delle città, *davvero pochi provano simpatia per New York*.

L'apertura alla dimensione comunitaria nella rivitalizzazione delle economie locali in coerenza con gli ideali cristiano-evangelici di Carter rafforza programmaticamente il percorso di devoluzione: «Formulating policy based on the 'neighborhood' as the appropriate geographical and political scale for managing urban revitalization required not only a rejection of Lyndon Johnson's reform efforts but also of Franklin D. Roosevelt's: Condemning centralized government as a 'major departure from the American tradition described by Jefferson and de Tocqueville, which viewed small scale self-determination and voluntary associations as the social basis of our political democracy', the Commissioners saw the New Deal order as in its death throes» (Neumann, 2014: 292).

Mentre il clima dell'opinione fa opposizione a programmi di assistenza avarati da un governo remoto e centralizzato, la *disruption* si riverbera sulle tradizionali filiere di consenso verticali nel policy-making – nazione-città e nazione-stato – incarnate rispettivamente dalle potenti lobby della *U.S. Conference of Mayors*, la *National League of Cities*, la *National Association of Counties*, e della *National Governors' Association* (NGA) e la *National Conference of State Legislatures*, ostili ad assorbire il carico finanziario e amministrativo della crisi urbana[7].

---

[5] Il focus dell'establishment si concentra sulle *inner cities*, dove si stima che circa 370.000 nuclei familiari siano espulsi annualmente da fenomeni di gentrificazione.

[6] La NCN era composta da cinque commissari provenienti dal settore pubblico, cinque dal settore privato, cinque da gruppi di comunità, due da ciascuna ala del Congresso, oltre il presidente.

[7] Sosteneva a questo proposito Michael Dukakis, governatore democratico del Massachusetts: «Una forte leadership presidenziale e linee guida politiche chiare non possono garantire che tutti i funzionari federali di tutte le agenzie si conformeranno alla politica urbana nazionale. I governatori e i parlamenti degli Stati, al contrario, possono rispondere direttamente con il tipo di coordinamento degli investimenti, la modernizzazione fiscale e la capacità locale di far funzionare una politica urbana nazionale».

Negli anni, le complicate reti amministrative che gestiscono le CDC hanno a un tempo snellito e confuso il problema della responsabilità: nell'incanalare le sovvenzioni attraverso gli eletti, il governo federale ha identificato sindaci e consiglieri municipali come i responsabili ultimi dei progetti di sviluppo locale. Questo paradosso della responsabilità ha rafforzato un approccio di tipo normativo: le agenzie federali si sono trincerate dietro burocrazie e regole sempre più complesse tentando di imbrigliare le routine amministrative. Una soluzione di compromesso adottata dalle nuove agende locali è consistita nel ricorso a legami di tipo formale e continuativo con una vasta gamma di organizzazioni di vicinato, for-profit e non-profit, in un milieu istituzionale che è stato definito il *quarto volto* del federalismo (Kettle, 1981). La stabilità di queste coalizioni, propagandata come garanzia degli impegni assunti, ha spesso soffocato il rinnovamento anziché promuoverlo, consolidando modelli di intervento e cristallizzando egemonie che hanno agito da barriera all'ingresso di nuovi attori sulla scena urbana.

3.2. La cassetta degli attrezzi. Il caso della California

Negli Stati Uniti, la tradizionale regolamentazione degli usi del suolo (*Zoning Ordinance* o *Zoning Code*) fornisce la base giuridica per le attività di pianificazione in capo al General Plan (o Master Plan), concepito dagli organismi tecnici e approvato dal consiglio comunale (*City Council*) per trattare congiuntamente destinazioni urbanistiche, previsioni di mobilità e dotazione di attrezzature collettive facendo valere l'interesse pubblico.
Le tensioni tra i due strumenti, e in particolare le dispute circa la preminenza dell'uno o dell'altro, riflettono il fiero antagonismo della sfera privata alle prerogative dei pubblici poteri, tipicamente l'esproprio per pubblica utilità (*eminent domain*), e condizionano le stesse previsioni (Foglesong, 1986; Fainstein, 2000)[8]. In linea di principio, la prevalenza del *Master Plan* sullo *Zoning Code*, sancita da una serie di sentenze delle corti supreme di alcuni stati, porrebbe le amministrazioni locali al riparo da accuse di arbitrarietà nell'assegnazione di usi e diritti; tuttavia nella prassi corrente le città tendono ad accantonare gli strumenti di pianificazione a lungo termine facendo transitare il processo decisionale attraverso revisioni continue dello *Zoning* assimilabili alle nostre varianti di piano: «Although the logic of having zoning regulations follow the Master Plan is inescapable, in practice that is not how it has happened. In most communities, Master Plans were looked on by the public as government instilling its will on private property owners, while zoning was seen as the tool for protecting personal private property rights and property values» (Judkins, 1990).
Strategie e programmi locali ricorrono a una zonizzazione degli usi del suolo per imporre o incoraggiare l'introduzione di inserti di *affordable housing* in aree residenziali appetibili anche dal mercato libero (*Inclusionary Housing*); il miglioramento dell'acces-

[8] Il quinto emendamento della Costituzione prevede che la proprietà privata non venga acquisita per uso pubblico senza una giusta compensazione.

sibilità al trasporto pubblico per ridurre i costi di mobilità dovuti al pendolarismo casa-lavoro costituisce a sua volta un fattore di richiamo nei riguardi di attività in grado di produrre occupazione.
In California, ai sensi del *Government Code* i governi locali sono chiamati a definire i bisogni delle comunità insediate, le eventuali barriere all'accesso alla casa e le azioni per farvi fronte in ragione della 'giusta proporzione' spettante a tutti i gruppi di reddito. Nell'ambito del *General Plan*, lo *Housing Element* è un pilastro caratterizzante, aggiornato con cadenza settennale [9]. Al suo interno, la cornice normativa gnerale e la pianificazione degli usi del suolo si fanno garanti della disponibilità di aree e di una adeguata produzione edilizia immessa sul mercato libero e su quello protetto. Lo *Housing and Community Development* (HCD), dicastero preposto alle questioni urbane, è tenuto a verificare la conformità degli strumenti locali alla legge dello Stato. Ogni città e contea, afferendo a una associazione dei governi locali di livello regionale responsabile dell'erogazione dei contributi statali secondo esigenze verificate, è chiamata a predisporre il proprio programma di *housing* [10].
In coerenza con la pianificazione generale muove il *Community Planning* che condensa *la formulazione di visioni, obiettivi, politiche e strategie a lungo raggio per raggiungere la sostenibilità sociale, economica e ambientale al fine di guidare lo sviluppo futuro delle comunità*. Esso viene praticato a livello di quartiere integrando le disposizioni sulla parte pubblica della città – spazi aperti, attrezzature e servizi – con politiche settoriali sostenute attraverso diverse linee di bilancio, tra cui i fondi CDBG: nelle aree degradate (*blighted areas*), queste ultime assumono precipuamente il ruolo di empowerment delle comunità, altrove richiamano partenariati con 'poteri forti' portatori di iniziative di valorizzazione della rendita immobiliare e gentrificazione.
Sino al 2012 in California, il CP era incardinato presso agenzie locali di riqualificazione (*Redevelopment Agencies*), istituite dal *Community Redevelopment Act* nel 1945. Dopo una fase di rodaggio sostenuta da fondi federali, dal 1952 le RDA hanno potuto fare affidamento soltanto su forme di prelievo fiscale autonomamente determinate dalle rispettive città e contee, pressate da numerose altre priorità, come i costi di funzionamento dei vari distretti speciali, tra cui quelli scolastici. Nel 1966, in tutto lo Stato risultano perimetrate 27 aree di progetto (*RDA-project areas*) di dimensioni comprese tra i 10 e i 100 acri (non oltre i 40 ettari), a fronte di conclamate esigenze ben superiori. Negli anni successivi l'intervento viene autorizzato anche all'esterno delle aree programmate senza la necessità di un ricorso al voto popolare, a condizione che le risorse provengano dal gettito di ulteriori imposte locali: con questi meccanismi, a metà anni settanta il numero di *RDA-project areas* si eleva a 229. Nel 1978 la limitazione dell'aliquota di imposta sulla proprietà per usi generali all'1% libera risorse per il *redevelopment* che città e contee mettono a frutto progressivamente allentando la definizione di 'area

---

[9] Nel caso delle maggiori città, gli altri capitoli da approfondire sono i seguenti: *Land Use & Community Planning; Mobility; Urban Design; Economic Prosperity; Public Facilities, Services & Safety; Recreation; Conservation; Noise; Historic Preservation*.

[10] https://www.hcd.ca.gov/housing-element-download-tool

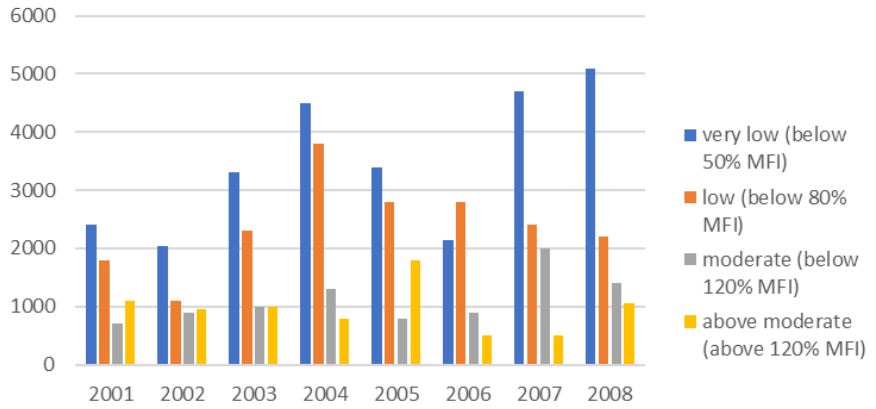
di progetto' e contemporaneamente ampliando i propri ambiti di intervento sino a comprendere anche lembi di terreno non urbanizzato. Nonostante l'adozione nel 1983 di un provvedimento restrittivo per calmierare pratiche troppo disinvolte, il numero di aree di progetto raggiunge quota 594 nel 1988, anno in cui le RDA ottengono per trasferimento il 6% degli introiti sulla proprietà riscossi in tutto lo Stato della California.
In risposta alle preoccupazioni che il budget allocato per il rinnovo urbano vada crescendo a spese di programmi locali essenziali per il welfare delle comunità con un aumento di costi per lo Stato, i legislatori tentano di arginare l'uso di questi fondi, emanando leggi volte tra l'altro ad innalzare la percentuale di entrate fiscali nella disponibilità delle RDA per realizzare programmi di *affordable housing*.
Frattanto lo *Assembly Bill* 1290 del 1993 rende più stringente la definizione di area degradata (*blighted area*): «an area that is predominately urbanized and where certain problems are so substantial that they constitute a serious physical and economic burden to a community that cannot be reversed by private or government actions, absent redevelopment» (Blount *et al*., 2014).
In quegli anni, il conflitto tra Stato ed amministrazioni locali si fa sempre più aspro: sono generalmente eluse le reiterate richieste di trasferire parte delle entrate ai distretti scolastici, nonché le raccomandazioni in materia di ammissibilità dei progetti rispetto alla definizione normativa di *blight* e *developed land* attraverso la pratica di perimetrare territori di grande estensione: ben sei interventi oltrepassano gli 8.000 ettari.
Lo scioglimento delle RDA nel 2011 trova città e contee generalmente impreparate, mentre lo Stato ha difficoltà a mantenere i ritmi di produzione e immissione di *affordable housing*[11]. La transizione da una situazione di regime onorata con sistematicità ed efficacia nella prima decade del nuovo secolo (Fig. 1) verso formule nuove e inedite impegnerà gli enti locali nelle attività di liquidazione e risoluzione o rinegoziazione dei contratti pendenti, nel subentro o nella delega dei poteri e delle funzioni ad altre strutture assai meno sperimentate.

3.3. Affordable Housing e Community Planning a San Diego

Vari smeccanismi concorrono alla programmazione e destinazione di quote di *affordable housing* in ambito urbano: ad esempio, dietro parere favorevole dei consigli comunali, l'alienazione o l'affitto di terreni di proprietà di agenzie locali detenuti in eccedenza (*surplus property*) e idonei allo sviluppo residenziale possono essere riservati alla realizzazione di compendi edilizi con queste caratteristiche.
Lo *affordable housing* è anche al centro di programmi locali di *inclusionary zoning* che incentivano attraverso diversi meccanismi (riduzioni delle tasse, riduzioni della dota-

[11] Esso sopperisce parzialmente al fabbisogno con proprie agenzie, assiste gli acquirenti con mutui e prestiti e sostiene i promotori immobiliari impegnati nella realizzazione di condomini per il mercato dell'affitto con il credito di imposta e l'emissione di obbligazioni a basso tasso di interesse.

Fig. 1
Unità di affordable housing realizzate in California – anni 2001-2008.
I dati aggregati indicano nell'orizzonte temporale il crescente impegno delle RDA nella realizzazione diretta: delle 63.600 nuove unità abitative destinate a livelli di reddito differenziati, circa il 44% è destinato al livello di reddito molto basso
Fonte: State of California Department of Housing and Community Development



zione di parcheggi, premi di cubatura) la costruzione di alloggi di tagli diversificati o la finanziano con il plus-valore delle trasformazioni urbane. In caso di realizzazione di nuove unità residenziali e di operazioni di ricostruzione/densificazione su lotti (*infill*) che contemplano il passaggio da case unifamiliari a condomini, viene spesso introdotta una percentuale minima di superficie calpestabile dedicata a onorare questa esigenza[12]. Negli ordinamenti giuridici che pongono in atto politiche abitative inclusive, questo approccio si caratterizza come un processo a due livelli: i) il primo pone requisiti di housing inclusivo nel quadro urbanistico esistente, assorbendo il procedimento entro le modalità ordinarie di trasformazione urbana; ii) il secondo livello presuppone modifiche sostanziali del piano, con densificazioni e intensificazioni su ambiti specifici utilizzando la disponibilità a pagare dei promotori come leva per realizzare intereventi di pubblica utilità (*land value recapture*). Dove il dominio degli interessi di mercato appare incontrastabile, i developer possono stabilire se sostenere il pagamento di extra-oneri o effettuare la fornitura di unità abitative in altri compendi immobilari. (Calavita, Mallach, 2010).

Le sperimentazioni avviate da San Diego, la più meridionale delle città americane ad appena 15 miglia dal confine messicano, risultano emblematiche per la trascrizione degli impegni in materia di *affordable housing* all'interno del *Community Planning* sullo sfondo di un *General Plan* del 1978 sottoposto con cadenza periodica a varianti e aggiornamenti: «Community plans represent a vital component of the City's Land

[12] Queste politiche inclusive sono state sviluppate per la prima volta per contrastare in modo specifico la tradizione di politiche di 'zoning esclusivo' che hanno rafforzato la segregazione economica e razziale.

Tab. 2
San Diego. Ripartizione della popolazione per etnia al 2000, al 2010 e nelle proiezioni al 2030
Fonte: San Diego General Plan. Housing Element

	2000	2010	2020
White	49,4	45,1	37,7
Black or African American	7,6	6,3	6,5
American Indian and Alaska Natives	0,3	0,3	0,4
Asian	13,5	15,5	15,9
Native Hawaiian and Other Pacific Islander	0,4	0,4	0,6
Some Other Race	0,3	0,3	0,3
Two or More Races	3,1	3,3	3,8
Hispanic and Latino	25,4	28,8	34,8
Total	100	100	100

Use Element because they contain more detailed land use designations and describe the distribution of land uses better than is possible at the citywide document level. San Diego is one of the few jurisdictions in the state that has the size, diversity, and land use patterns that necessitate community-based land use plans. The community-specific detail found in community plans is also used in the review process for both public and private development projects. While the community plan addresses specific community needs, its policies and recommendations must remain in harmony with other community plans, the overall General Plan, and citywide policies. Overall, the General Plan and community plans are intended to be used as a means to maintain or improve quality of life, and to respect the essential character of San Diego's communities» (City of San Diego, 2008). La città è capitale della omonima contea (3.338.000 abitanti) coincidente con la San Diego-Chula Vista-Carlsbad, CA Metropolitan Statistical Area. La composizione etnica dei suoi 1.410.000 abitanti risulta più omogenea rispetto al resto dello Stato: solo il 28,8% si dichiara messicano o latino-americano contro il 37,6% della California[13] (Tab. 2).
Città di fondazione tardo-ottocentesca, San Diego ha conosciuto un vertiginoso sviluppo con qualche ritardo rispetto a San Francisco e Los Angeles, metropoli portuali in piena espansione all'alba del 'Secolo del Pacifico' e dotate di scali commerciali e collegamenti di trasporto continentali, importanti sedi produttive e servizi culturali e civili.

[13] Il confine con il Messico è attraversato da circa 30 milioni di persone l'anno, e 300.000 pendolari lo oltrepassano quotidianamente in entrata per motivi di lavoro o per i servizi.

Ai primi del Novecento, un manipolo di politici locali e imprenditori visionari coglie una straordinaria opportunità di crescita economica intercettando l'interesse della Marina statunitense a stanziare a San Diego la principale base navale del Pacifico. L'invenzione della 'Metropoli marziale' è motivo di una rapida crescita demografica che attiva un vivace mercato nel settore edile e dei servizi. L'esposizione universale a Balboa Park nel 1915 costituisce un duraturo fattore di richiamo anche nei riguardi di immigrati benestanti, allettati della collocazione geografica, dal clima e da dinamiche di scambio meno conflittuali rispetto alle metropoli di vecchio impianto. Un ulteriore impulso si verificherà nel secondo dopoguerra con il trasferimento delle tecnologie militari a settori civili: il sistema produttivo raggiunge le prime posizioni a livello mondiale nel campo dell'informatica, delle biotecnologie e delle energie rinnovabili, superando i ranking di regioni più mature e meglio equipaggiate. Questa performance è conseguita paradossalmente nel segno di una mentalità e un clima dell'opinione fortemente conservatori: «San Diegans have sought the Federal government as a funder and a customer more aggressively than possibly any city of the United States, and yet, until very recently, its core political culture has been, albeit an environmentally conscious one, conservative and republican. Rather than build a truly sustainable political economy, the City has dealt with his growth in recent generations by borrowing from pension funds and short-changing many public institutions and infrastructure projects in the desire to avoid new taxes. No one seems to see the city's foundational paradox: its prosperity comes from living of the federal taxation system, which pays for national defence, R&D, and many of the federally funded infrastructure projects from which the region has benefited over time. That simply does not match the community's antigovernment, antitax political culture» (Walshok, Shragge, 2013).

La sovrapposizione della griglia ortogonale a una particolare morfologia del suolo – pianori intervallati da profondi canyon e dalla cesura della Mission Valley – costituisce un ulteriore elemento di contrasto che marca ovunque la fisionomia della metropoli. L'estensione dell'insediamento, che si è indirizzato lungo la baia di San Diego e la costa del Pacifico dove minori sono gli impedimenti naturali, e la bassa densità dei piccoli centri di altura – con una media di 15 abitanti/ettaro – danno conto della dipendenza assoluta dall'automobile. Le valli scoscese dei canyon tuttora libere dalle principali infrastrutture costituiscono nella percezione collettiva un fattore identitario e una opportunità per la realizzazione di reti di mobilità lente e di continuità ecologiche. La recente enfasi sulla dimensione dell'agricoltura a km 0 ha suscitato iniziative di *food planning* a livello di città e contea, e riservato ampi lembi di terreno incolto ad orti urbani, 'commons' nel senso più ampio del termine.

Come la maggior parte delle Inner City, Downtown San Diego ha conosciuto una fase di declino in concomitanza con i processi di intensa suburbanizzazione lungo la costa e in prossimità delle principali sedi di attività innovative. Negli anni ottanta, imponenti operazioni immobiliari, come la realizzazione del centro commerciale Horton Plaza e il recupero del tradizionale Gaslamp Quarter, costituiscono l'ancoraggio per un esteso restyling della città: oltre alla costruzione di edifici di pubblico interesse come il San Diego Convention Center e il Petco Park Stadium (2004), un dinamico mercato fondiario e immobiliare si concentra sul denso e rinnovato nucleo del quartiere d'affari (Figg. 2-4).

Tab. 3
Downtown Community Plan. Guiding Principles

A distinctive world-class Downtown, reflecting San Diego's unique setting. San Diego has evolved into a desirable place to live, work, shop, learn, and play. The Community Plan builds upon Downtown's magnificent waterfront setting and its location as a transportation hub, and promotes outdoor and creative lifestyles.
The center of the region. Downtown is envisioned as the physical and symbolic heart of metropolitan San Diego. It will be the regional administrative, commercial, and cultural center, and downtown's urban form will be an integral aspect of San Diego's identity.
Intense yet always livable, with substantial and diverse downtown population. An intense downtown is central to not only fostering vibrancy, but also to curtailing regional sprawl – a key tenet of San Diego's 'City of Villages strategy' – and minimizing growth pressures in mature neighborhoods. Increased residential population will contribute to Downtown's vitality, improve economic success, and allow people to live close to work, transit, and culture.
A nucleus of economic activity. The Plan bolsters Downtown's position as the regional economic and employment center by ensuring availability of employment land, and development of regional destinations. The creation of jobs easily accessed via transit, bicycle, or on foot will also further regional mobility goals.
A collection of unique, diverse neighborhoods with a full complement of uses. The organizing concept of the Community Plan is walkable neighborhoods with a mix of uses and easy access to open space, shops, services, amenities, and cultural attractions that create opportunities for true urban living.
A celebration of San Diego's climate and waterfront location. The Plan fosters vital public spaces and active street-life. Building massing has been orchestrated to ensure that sunlight reaches parks and Neighborhood Centers. Open spaces are located to enable residents to live within an easy walk of a park, and streets are designed for pedestrian comfort, walking, and lingering.
A place connected to its context and to San Diego Bay. The Plan seeks to connect downtown's neighborhoods to the waterfront with new streets and view corridors, reestablish Balboa Park's relationship to downtown, and integrate downtown with the surrounding neighborhoods. It also fosters better linkages within downtown.
A memorable, diverse, and complex place. The need for a diverse downtown is reinforced by its relatively large size – about 1,500 acres. Neighborhoods with their own unique characters and scales, distinctive streetscapes, and a tapestry of places and experiences will ensure that downtown is memorable and explorable. All of downtown will be alive with arts and culture.

Fig. 2
Downtown San Diego. Il denso nucleo di affari sulla scacchiera urbana.
In 33 anni di attività, la destinazione di 1.450 milioni di dollari in investmenti pubblici ha attratto risorse private per un volume di circa dieci volte superiore.
Un terzo della dotazione pubblica è stato impegnato dalla municipalità per realizzare servizi e attrezzature, come parchi, spazi aperti, scuole,
sotto la direzione del Centre City Development Corporation.
Fonte: Centre City Development Corporation. *San Diego Downtown Community Plan*

Dal 2012, anno dello scioglimento della *City of San Diego's Redevelopment Agency* (RDA), la scena urbana risulta particolarmente affollata di CDC: ne risultano accreditate circa 150, con statuti, capitale sociale e volumi di attività estremamente variabili. Tra di esse, le principali figurano come interlocutori privilegiati della municipalità, con missioni e attività apparentemente affini. Nel 2013, in sostituzione della RDA subentra ed è attiva nel ruolo di planning agency la 'non-profit public benefit corporation' *Civic San Diego* (CivicSD), incaricata dello sviluppo economico, del rilascio delle autorizzazioni per gli usi del suolo e dei servizi nella core area[14].

[14] La missione di CivicSD consiste nel «[…] build public-private partnerships to foster livable communities and healthy neighborhoods, provide affordable housing and transit oriented development, stimulate job creation through the nurturing of business, and so advance community goals via public improvements. […] Affordable housing is a top priority, in order to provide housing options for people at all income levels and promote income diversity within projects and neighborhoods. Access to affordable housing allows people to live near their workplaces. This helps

Fig. 3
Downtown San Diego.
Gli headquarters di imprese internazionali a Horton Plaza e Marina costituiscono un formidabile fattore di richiamo

Fig. 4
Downtown San Diego. Edifici per uffici

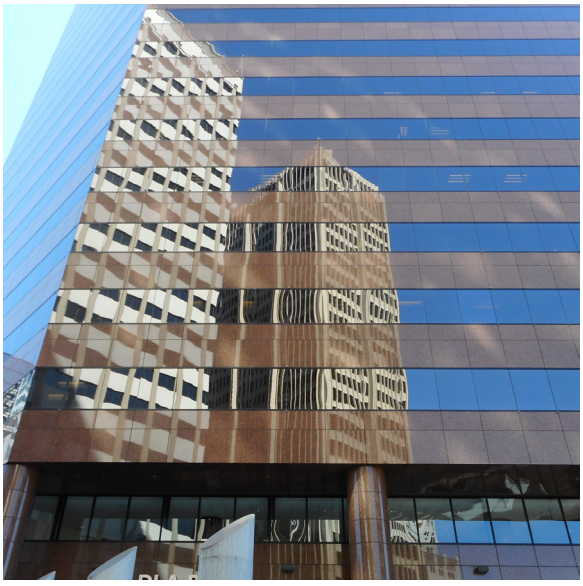
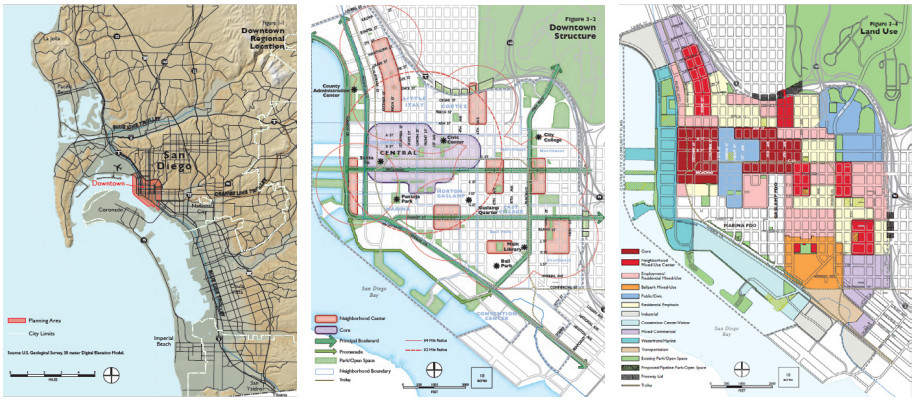


Fig. 5

Downtown Community Planning. Collocazione geografica, Struttura, Usi del suolo (2008). Entro Downtown (130.000 lavoratori e 35.000 abitanti) i forti squilibri tra aree a rapido sviluppo e aree gravate da condizioni di disagio abitativo hanno indotto a inquadrare le priorità strategiche dei sette Villages entro altrettanti *Focus Plan* calibrati rispetto alle vicende pregresse e al differenziale di sviluppo.
Fonte: https://planning.lacity.org/odocument/a3519c14-42b0-4385-8b16-90b38919a372



In parallelo l'attuazione del *Downtown Community Plan* adottato nel 2006 dal consiglio comunale, è posta in capo alla *Centre City Development Corporation*, principale elemento di snodo tra l'amministrazione, la cittadinanza e gli investitori (Tab. 3).
Tra le CDC che assistono l'amministrazione nello sviluppo e attività d'impresa spicca la *Downtown San Diego Partnership*: nel documento strategico di proiezione ventennale redatto nel 2013 (*Imagine Downtown*) sono illustrate le misure per potenziare gli assi strategici connessi alla proiezione della città nell'economia mondiale, al rafforzamento della già intensa vita culturale e artistica, all'eccellenza e innovazione produttiva che fanno perno sulle relazioni di lunga durata tra industria e alta formazione, grazie ad *anchor institutions* come la prestigiosa University of California.
L'enfasi sullo sviluppo rischia di oscurare l'impegno alla vigilanza sui trade-off tra scintillanti headquarters oggetto di restyling e sacche di degrado ed esclusione a carico delle comunità messicane e latino-americane e dei numerosi homeless.
Entro il *Downtown San Diego Community Plan* queste sensibilità sono invero presenti nell'intento, se non di ridurre la forbice delle diseguaglianze, almeno di sollevare la situazione degli ultimi con interventi di accompagnamento alla persona. Azioni di sistema insistono sul patrimonio materiale e immateriale: aree ad usi misti, con sedi di uffici e servizi sociali e culturali alla popolazione residente e incubatori di impresa (Fig. 5). Parte della strategia è affidata al coordinamento tra politiche di usi del suolo e programmi di rafforzamento del trasporto pubblico in funzione di una migliore

reduce traffic congestion and minimizes the greenhouse gas emissions generated by long commutes» (https://www.sandiego.gov/planning/community-plans).

Fig. 6
Layout potenziale dello sviluppo urbano in relazione ai 'siti di opportunità' ove è ammissibile una densificazione, ai sensi delle politiche promosse dal *Community Plan*

vivibilità nei quartieri, con densificazioni ragionevoli presso i nodi di scambio e la protezione degli spazi aperti e dei terreni agricoli.
La leva della *land value recapture* (cattura del valore) agisce nel mercato con meccanismi di mercato (Kayden, 1992): nella maggior parte di Downtown, il *Community Planning* pone in vendita indici di utilizzazione fondiaria (*floor area ratio*) anche doppi rispetto a quelli della preesistente regolamentazione riservando gli introiti alla dotazioni di spazi aperti, alla realizzazione di performance ambientali e di edilizia sociale. Di fatto, una densificazione indiscriminata costituisce una ipoteca per la vivibilità di porzioni urbane già congestionate, mentre nei contesti più periferici un'applicazione ragionevole del meccanismo potrebbe conseguire una sorta di 'effetto città' sottraendo al degrado tessuti obsolescenti e numerosi parking lots (Fig. 6).
Un'ulteriore leva del *Community Planning* è rappresentata dal trasferimento dei diritti edificatori (TDR) per mettere in sicurezza ambiti tutelati di interesse storico.
La distribuzione di neighborhood center in ciascuno dei quartieri con destinazioni ad usi misti e le densificazioni hanno fornito nelle partnership attivate con promotori immobiliari ampie opportunità per sperimentazioni di modelli di urbanità e tipi edilizi che contemplano tagli diversificati di alloggi, tra cui proposte di co-housing, di diverso segno e successo.
Infine, in ottemperanza a una legge dello Stato della California, dal 2012 è consentito il ricorso al cosiddetto *density bonus* per i *development sites* disponibili ben oltre i limiti indicati dal *Community Planning*: le disposizioni della *Planned District Ordinance* (PDO) autorizzano nelle operazioni di demolizione e ricostruzione un robusto incremento

Tab. 4

Esempio di Density Bonus. San Diego Downtown, 15th and Island. Il promotore immobiliare Pinnacle International che si era impegnato a realizzare affordable housing nelle torri in costruzione ha negoziato con l'amministrazione un diverso accordo che coinvolge altri siti di sviluppo a Downtown

Indice di utilizzazione fondiaria	3.5 < Floor area ratio (FAR) < 6.0
Indice pattuito	FAR = 8.0 (incremento del 35% in forma di *affordable housing density bonus*)
Piani/Altezza	45 piani/145 metri (torri) 5 piani/18 metri (podio)
Superficie fuori terra	103.000 mq
Incentivi, esenzioni e bonus legati all'indice di utilizzazione fondiaria	Il 10% delle unità abitative realizzabili ai sensi dell'indice di utilizzazione fondiaria massima di partenza (6.0) è riservato per l'affitto a una utenza di reddito compreso tra il 50% e l'80% del reddito mediano di area (AMI)

dell'indice di utilizzazione fondiaria a condizione che una quota dei nuovi alloggi con le medesime caratteristiche e prestazioni di quelli immessi sul mercato libero sia riservata per un periodo di 55 anni ad affitti a canone concordato. L'acquisto dei lotti può avvenire a prezzi calmierati, ed ulteriori caratteristiche degli alloggi e prestazioni energetiche degli immobili costituiscono parte integrante della convenzione. Le Pinnacle Towers propongono usi misti nello sviluppo verticale.

Il *density bonus* è subordinato alla condizione che le unità destinate a utenza ad *affordable housing* siano comparabili a quelle immesse sul libero mercato per tipologia di offerta, design e qualità complessiva, nel quadro di una convenzione stipulata con la *San Diego Housing Commission* (Tab. 4).

Fig. 7

Chicano Park. Diversamente dalla etichetta 'messicano-americano' che tende a sottolineare i processi di assimilazione nella società bianca americana, la identità 'chicana' si manifesta per differenza e resistenza. Il parco ospita la più grande collezione di murales all'aperto del paese, oltre a varie sculture, movimenti di terra e una struttura dedicata al patrimonio culturale della comunità. Esso è stato designato sito storico ufficiale dal *San Diego Historical Site Board* nel 1980, e dichiarato monumento storico nazionale nel 2016

La propagazione territoriale dei benefici di queste iniziative non risulta uniforme[15]: nonostante le politiche inclusive agiscano come fattore di moderazione delle disuguaglianze e dei conflitti, East Village, propaggine orientale di Downtown, è tuttora agitato da tensioni e rivendicazioni. Tra i quartieri contermini, North Park è stato lambito dai successi ottenuti, mentre Barrio Logan ne risulta escluso.

Quest'ultimo, collocato sul lungomare a sud di Downtown, si è sviluppato a cavallo del Novecento come villaggio di pescatori agendo come richiamo per famiglie immigrate dal Messico e dall'entroterra americano grazie all'avvio di una fiorente industria nei settori della difesa e agroalimentare. Durante la seconda guerra mondiale l'accesso alla spiaggia e l'affaccio sulla baia di San Diego vengono ostruiti dallo sviluppo della cantieristica navale a servizio della Marina del Pacifico.

La zonizzazione effettuata nel secondo dopoguerra, oltre a introdurre per le sopraggiunte esigenze di spazi a servizio delle lavorazioni industriali attività incompatibili

[15] Nella generale tendenza alla gentrificazione, nel 2015, in una fase ritenuta fredda del mercato immobiliare, si segnalava l'avvio di 232 nuovi condomini, 2.365 appartamenti e 83.000 metri quadrati di spazi commerciali nella *Downtown Community Planning Area* (CPA). Altri 853 condomini, 4.382 appartamenti e 158.000 metri quadrati di spazi commerciali sono stati approvati da Civic San Diego.

Tab. 5

Barrio Logan Community Plan. Land Use Goals

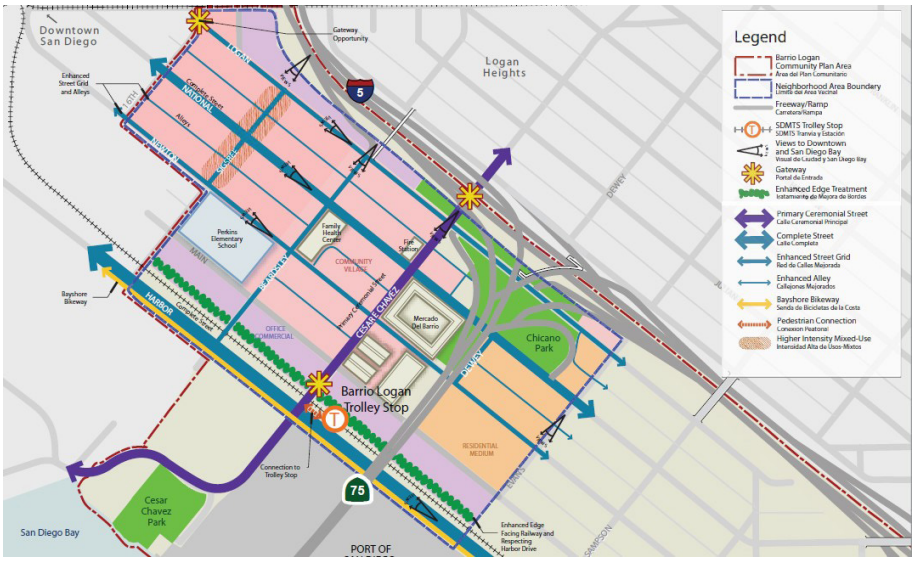
Separation of incompatible uses;
A vibrant pedestrian-oriented community plan that provides residential, commercial, office and civic uses;
A compatible mix of land uses that promotes a health environment;
Maritime-oriented industrial and general development that enhances and reflects the character of Barrio Logan and supports major Port and Naval uses by maintaining parcels that are exclusively industrial;
Stable base sector employment uses and supportive commercial and industrial services;
Enhanced transit nodes that are connected to the residents and businesses located in Barrio Logan;
Diverse housing opportunities for Barrio Logan residents;
Additional affordable housing opportunities in Barrio Logan;
Quality neighborhood and community-serving commercial uses;
Protect maritime and maritime-related activities west of Harbor Drive and and ensure that these activities do not affect the health and safety of Barrio Logan residents;
Protect maritime-related activities within the Transition Zone and ensure that these activities do not affect the health and safety of Barrio Logan residents;
Retain the waterfront's role as an important location for maritime-oriented production and repair activities;
Retention and enhancement of community-supporting institutional uses;
Protection of Prime Industrial Lands from encroachment from sensitive receptor land uses.

Fig. 8
Scorcio su un caratteristico murale

con la destinazione residenziale, ha inferto al quartiere un'ulteriore mutilazione separandolo da Downtown con la realizzazione di infrastrutture di forte impatto come la sopraelevata Interstate 5 e il San Diego Coronado Bay Bridge.
La popolazione si oppone allo sradicamento, accettando questa nuova condizione di enclave e negoziando la promiscuità di usi non sempre compatibili[16]: «However while some properties transtitioned into industrial uses, many of residential uses that pre-dated the rezone remained, and commercial and community amenities developed to serve the residential population. While there are conflicts between industrial and residential uses, the mixed pattern of land uses serves as a defining element of the neighborhood. Barrio Logan is primarily a neighborhood with uses mixed side-by-side that provides interest, variety, and identity to the area. This development pattern also provides opportunity for neighborhood services and jobs to be created in close proximity to residences and transit stops, supporting the 'City of Villages' General Plan concept» (Barrio Logan Community Plan and Local Coastal Program, 2013).

[16] Soltanto in anni recenti, il Downtown Community Plan pone rimedio all'isolamento attraverso il rafforzamento del trasporto pubblico e la realizzazione di corridoi verdi per la mobilità ciclopedonale.

Fig. 9
Community Village Area – Land use.
Per un 'effetto città', oltre a ragionevoli densificazioni edilizie, si concentrano le principali funzioni urbane: centri commerciali, istituzioni e centri per l'impiego, e lo stesso mercato pubblico di San Diego.
Fonte: City of San Diego, 2013



Una trattativa con la popolazione impegna l'amministrazione a compensare questa ferita con un parco pubblico – il Chicano Park - nell'area sottostante il Coronado Bridge: l'impegno, tradito dalla previsione di una stazione di pattugliamento a servizio dell'autostrada che avrebbe bloccato la vista della baia dai piloni del ponte, solleva nel 1970 una rivolta popolare. Mesi di negoziazione con le agenzie cittadine e statali per venire a capo di complesse questioni circa le proprietà e gli usi del suolo approdano a una proposta dal forte contenuto evocativo e simbolico: un monumento di arte civica e cultura pop 'chicana', che sotto la direzione dell'artista Salvador Torres ricopre i pesanti piloni in cemento con coloratissimi murales raffiguranti Emiliano Zapata, Frida Kahlo e altri personaggi della storia messicana (Figg. 7, 8).
Nel *Barrio Logan Community Plan and local coastal program*, predisposto dalla Planning Commission e approvato dal consiglio comunale nel dicembre 2021 sulla base di una bozza del 2013, è cruciale il bilanciamento, in un orizzonte di sicurezza e salute, tra attività connesse alle esigenze del Distretto Portuale e le finalità e gli obiettivi delle comunità adiacenti ricorrendo a una zona filtro (*Transition Zone*) riservata ad usi che non comportino rischi per i residenti. Una cautela particolare è volta al *Prime Industrial Land*, spazio riservato alle industrie dei settori di esportazione e al loro indotto che non ammettono delocalizzazioni in quanto provviste del necessario accesso alle principali infrastrutture di trasporto e alla logistica (Tab. 5).

Fig. 10
San Diego Public Market. Fonte: San Diego Public Market, 2013.

Il piano individua cinque centralità nel rispetto della rete degli spazi aperti e fornisce una offerta variegata di tipologie di alloggi compatti e ad uso misto in aree specifiche ben collegate dalle reti del trasporto pubblico (Figg. 9-11).
Per ciò che concerne gli altri aspetti del *community planning* e più in generale del *community building*, la messa in agenda di istanze e rivendicazioni persegue una scaletta più originale e meno standardizzata rispetto a Downtown. La popolazione residente oltrepassa le 17.000 unità, con una composizione prevalente di ispanici e bianchi (rispettivamente il 40% e il 37%) e una densità di 39 abitanti/ettaro, più che doppia rispetto a quella di San Diego City. Laddove la gentrificazione non costituisce una questione all'ordine del giorno, alle iniziative di arte civica attivate sulla scia del successo di Chicano Park si è affiancato in anni recenti l'argomento dell'accesso al cibo di qualità, che ha assunto la forza di un diritto 'universale', reso palpabile dal censimento a livello federale dei cosiddetti *food deserts*, aree i cui residenti hanno scarso accesso a opzioni alimentari sane a prezzi accessibili[17]. Il San Diego Public

[17] Nella mappatura effettuata dallo U.S. Department of Agriculture è stata assunta convenzionalmente, la distanza massima da un 'full-service grocer' nella misura di 1-2 miglia nelle aree urbane e di 10 miglia nelle aree rurali. La distanza dai luoghi di produzione, oltre che dei punti di distribuzione, è motivo di ulteriore preoccu-

Fig. 11
Barrio Logan. Edilizia tradizionale caratteristica

Market, iniziativa imprenditoriale inaugurata nel 2013, si ispira alle esperienze di noti mercati pubblici, come quelli di San Francisco, Seattle e Milwaukee, e si pone come riferimento permanente per attività commerciali, educative e imprenditoriali che ruotano intorno al tema del cibo, per dare uno sbocco di mercato a prodotti locali ben conosciuti nella Contea e anticipare le tendenze di un settore commerciale emergente. La ricerca del sito ideale, destinato nelle intenzioni dei promotori a richiamare larghe fette di consumatori da altri quartieri, ha richiesto tempi lunghi: occorreva infatti trovare una localizzazione idonea ad ospitare fino a 200 venditori, con spazi utilizzabili sia all'aperto che al coperto, non distante dalle infrastrutture stradali e dalle linee del trasporto pubblico, dal centro cittadino e dai flussi turistici e locali.
La scelta è ricaduta sulla centralità individuata dal CP adiacente al Chicano Park interessata da un intervento di *infill*, la cui ultimazione ha consentito di chiudere e definire in forma di piazza uno slargo su cui prospettano anonime attività commer-

---

pazioni circa gli impatti ambientali, in particolare le emissioni di gas serra associate alla catena alimentare, poiché negli Stati Uniti il cibo è prevalentemente trasportato su trucks su lunghe distanze: in media 1640 km per la consegna e 6760 km per la catena di approvvigionamento del prodotto.

Fig. 12
Mercado del Barrio. Si tratta di un 'mixed-use development' realizzato in partenariato pubblico-privato. Esso dispone di 92 unità abitative di affordable housing, un centro commerciale e una struttura di parcheggio, a cui si sarebbe poi affiancato il Public Market per la distribuzione di cibo prodotto nella Contea

ciali, proponendo percorsi pedonali e un arredo urbano che danno continuità agli spazi di prossimità del quartiere (Figg. 12, 13).
Oltre alla hall principale, il nuovo complesso del mercato si sviluppa su ambienti destinati ad attività varie: negozi, cucine, programmi educativi legati al tema della nutrizione, incubatori di imprese e spazi per eventi speciali.
La produzione a Km 0 e i produttori locali costituiscono l'obiettivo principale del Public Market, che ne legittima la presenza in città come componente nuova e vitale. Oltre al *retail*, esso si è ricavato uno spazio di mercato nella vendita all'ingrosso e un food hub di prodotti destinati a ristoranti, scuole e ospedali, al fine di promuovere una più generale consapevolezza dell'importanza della produzione locale nel settore alimentare (Fig. 14).

3.4. Pratiche di community building

La tradizione comunitaria coltivata negli *urban villages* è estremamente viva entro i confini municipali di San Diego; una ricerca condotta negli anni settanta da Donald Appleyard e Kevin Lynch censiva 34 entità così definite (Appleyard, Lynch, 1974), mentre il General Plan riconosce lo statuto di *Community Planning Areas* a

Fig. 13
Barrio Logan. Scorcio di paesaggio urbano

52 ambiti che possono ricomprendere più quartieri. Se l'estensione della impronta urbana e il relativo isolamento dei villaggi spesso segnati dalla discriminazione limitano profondamente le opportunità della persona financo nelle condizioni di accesso alle principali facilities, il dinamismo delle popolazioni ha perorato presso l'amministrazione cittadina percorsi di *empowerment* coerenti con le proprie radici ed aspirazioni.
Perno di queste iniziative guidate dalla mano pubblica in alleanza con il privato non-profit e for-profit e con l'associazionismo locale è una visione del riscatto collettivo (*visioning*) che compone la materialità della 'rivitalizzazione' con politiche che agiscono nella sfera dell'immateriale. Nel caso del neighborhood di Southeastern San Diego (circa 110.000 abitanti e oltre 27.000 nuclei familiari, con una composizione multietnica), il community planning vede la luce nel 1969, e funge da apripista per il programma *Model Cities* adottato dalla città.
A metà anni ottanta, il programma si sviluppa attorno a un importante snodo di transito su circa 24 ettari di terreno degradato precedentemente destinato ad usi produttivi; l'impegno prioritario è rivolto al risanamento di un ampio lembo di terra a ridosso del Chollas Creek, al trattamento delle residue zone umide e messa in sicurezza del corso d'acqua mediante una *greenbelt* in grado di contenerne le

Fig. 14
Barrio Logan. San Diego Public Market

piene, alla sostituzione dei manufatti degradati con 1.000 unità di *affordable housing*, all'insediamento di oltre 250 nuove imprese con un indotto di circa 2.000 posti di lavoro[18].
Negli anni novanta, in adesione ai precetti del *Transit Oriented Development* e del *New Urbanism* (Bernick, Cervero, 1997), si opta per la densificazione del cuore nevralgico del quartiere – il *village* di Jacobs Market Street Village/Market Creek Plaza, posto all'intersezione tra Euclid Avenue e Market Street – con destinazioni ad usi misti negli isolati a ridosso della stazione del trolley di collegamento con Downtown, in uno stile costruttivista che ricalca le celebrate esperienze dei suburbi per la upper class lungo il San Diego River (Figg. 15, 16).
Intorno alla *Plaza*, ridisegnata come spazio pubblico, sono disposte attrezzature collettive inconsuete in un quartiere suburbano, come sedi di esposizione e performing arts, spazi per la cultura ed eventi speciali, che hanno significativamente marcato la trasformazione sin dagli anni novanta: la ristrutturazione di un vecchio edificio della previdenza sociale per destinarlo al centro di comunità Tubman-Chavez, dedicato alla

[18] L'iniziativa conosce un forte impulso in relazione all'impegno della famiglia Jacobs, attraverso l'omonima fondazione e il *Jacobs Center for Neighborhood Innovation* (1988).

Fig. 15
Jacobs Market Street Village/Market Creek Plaza è definito una *moderna versione dell'agorà greca*. Inaugurata nel 2001, la *Plaza* ha raccolto l'interesse di retailers e ristoratori che hanno in breve saturato gli spazi

memoria di carismatici attivisti sociali, e la realizzazione in un lotto libero del Valencia Park che ospita la sede della Malcolm X Library e una scuola elementare (Figg. 17, 18)[19]. Nel 2010, il Village è stato candidato dal *California Sustainable Communities Council* a ulteriori finanziamenti e sovvenzioni statali: portato ad esempio come modello comunitario di sviluppo sostenibile, esso ha saputo integrare misure settoriali, quali il rafforzamento del trasporto pubblico, il risanamento ambientale mediante sofisticate tecniche di greening e una produzione di edilizia residenziale di elevata qualità.
Un forte stimolo a nuove pratiche di rigenerazione proviene dal crescente impegno dello Stato della California nei riguardi dell'accesso a prodotti alimentari sani distribuiti attraverso filiere di agricoltura urbana sostenute da politiche multilivello. Prende corpo la nozione di 'foodshed', intesa come «the geographic region that produces the food for a particular population. The term is used to describe a region of food flows,

[19] Harriet Tubman (1822-1913), nata in condizioni di schiavitù, partecipa attivamente con altri membri della comunità afro-americana alla costruzione della *Underground Railroad*, rete di rotte clandestine per garantire vie di fuga verso gli stati liberi e in Canada. Cesar Chavez (1927-1993), di origine messicana, è stato un importante leader sindacale e attivista per i diritti civili, e fondatore dell'associazione sindacale United Farm Workers.

Fig. 16
Rio Vista. Il layout del quartiere è stato progettato da Peter Calthorpe, esponente di spicco del New Urbanism

from the area where it is produced, to the place where it is consumed, including: the land it grows on, the route it travels, the markets it passes through, and the tables it ends up on. *Foodshed* is described as a *socio-geographic space: human activity embedded in the natural integument of a particular place*».

Nel caso di San Diego, le azioni e iniziative che si richiamano all'agricoltura urbana sono state inquadrate entro i documenti di pianificazione vigenti: le modifiche adottate nel gennaio 2012 valorizzano il 'cibo a miglio 0' attraverso due nuove categorie di usi del suolo all'interno del General Plan (*Farmers' markets* e *Retail Farms*), semplificando l'iter di approvazione dei mercati agricoli in aree di proprietà privata, apportando aggiustamenti ai regolamenti sugli orti comunitari e allentando le restrizioni per l'allevamento di piccoli animali (polli, capre e api) nel caso di edifici unifamiliari e plurifamiliari. Sono introdotte disposizioni per la vendita diretta 'in loco' per le aziende e per i mercati ortofrutticoli giornalieri, settimanali e mensili.

New Roots Community Farm è una significativa esperienza di inclusione e condivisione nel segno dell'agricoltura urbana lungo il Chollas Creek, nel grande e popoloso quartiere di City Heights (oltre 90.000 abitanti e 26.000 nuclei familiari), definito dalla caratteristica topografia di alture (mesas) intervallate da imponenti sistemi di canyon. La densità oscilla tra i 20 abitanti/ha e i 120 abitanti/ha, con pattern insediativi molto variegati.

Fig. 17

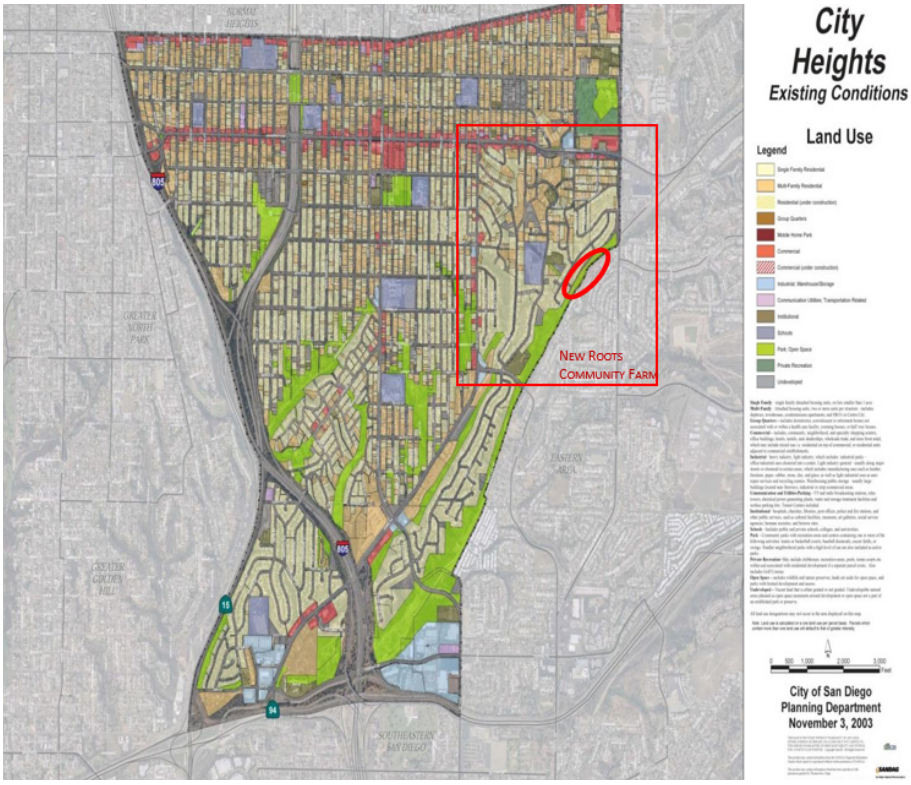
La Malcolm X Library rappresenta una istituzione culturale radicata nella comunità, completa di un centro per le *performing arts*, sale riunioni e mostre di arte pubblica. Aperta nel 1996, offre sostegno in termini di formazione al lavoro ed è stata ristrutturata nel 2016 con l'aggiunta di un laboratorio tecnologico con programmi e corsi di formazione per *teen-agers*

Fig. 18
Attività condotte con i bambini del quartiere

Il quartiere accoglie dagli anni settanta del secolo scorso gruppi di immigrati di varia provenienza: dapprima profughi vietnamiti, cambogiani e laotiani, progressivamente affiancati da rifugiati scampati alle guerre civili del Centro America, della ex Jugoslavia e dell'Iraq. Agli inizi del 2000, l'immigrazione si è estesa a popolazioni provenienti dall'Africa orientale, mentre localmente intensi processi di disinvestimento e desertificazione delle attività commerciali al dettaglio espongono le popolazioni inurbate a condizioni di *critical food access*. Nel 2007 le rappresentanze delle comunità iniziano a dialogare con l'*International Rescue Committee* (IRC), organizzazione non-profit con sede a City Heights per individuare spazi idonei alla coltivazione, coinvolgendo altre associazioni a base comunitaria, la Città di San Diego e il *San Diego County Farm Bureau*. Nel 2009 prende avvio una sperimentazione di coltivazione di orti urbani con la partecipazione di 85 nuclei familiari di diversa provenienza etnica su un terreno di proprietà pubblica esteso circa un ettaro. Consacrata immediatamente dal successo mediatico della visita di Michelle Obama, questa singolare convivenza che si sviluppa sui registri dell'inclusione e della convivialità viene salutata come una 'prova di innovazione' replicabile con il concorso dell'amministrazione cittadina: quest'ultima si impegna a trascrivere nelle regolamentazioni dello zoning una disposizione che

Fig. 19

San Diego City Heights Grocery Gap. Study Area Context Map.
Nel corso degli anni, City Heights ha sperimentato diversi progetti di riqualificazione grazie al contributo di *Price Charity*, mentre l'area di frangia all'estremità orientale del quartiere ha conosciuto attraverso l'iniziativa New Roots una sperimentazione di orti comunitari integrata con le politiche urbane in atto. Fonte: City of San Diego

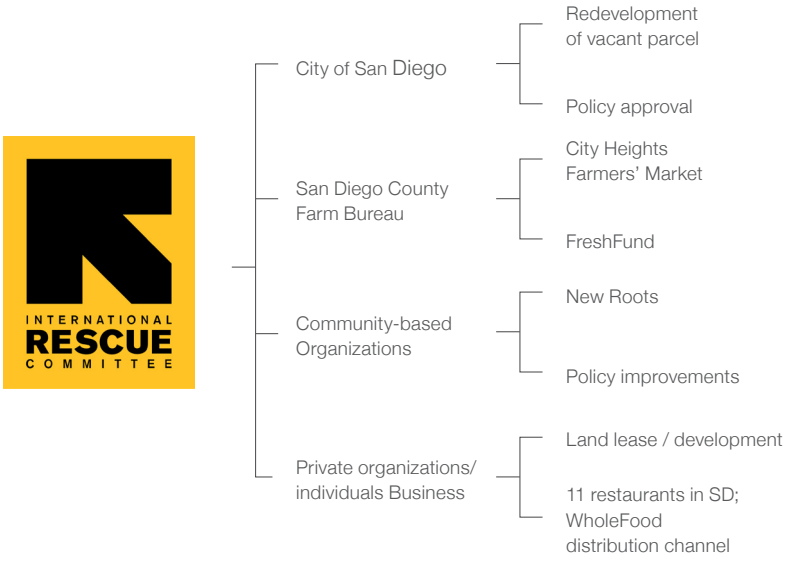


riserva l'accesso agli orti comunitari a fasce di popolazione a basso reddito[20]. L'iniziativa si è progressivamente radicata, anche in virtù dell'attivazione di reti di attori che si dispongono lungo la filiera alimentare corta – *from farm to fork* – sino agli sbocchi della ristorazione legati alla cucina tradizionale e a quella internazionale.
Il lavoro della onlus *Social Compact*, presente a livello federale con studi di caso e metodologie per la stima del *Grocery Gap* in relazione alla domanda e alle opportunità di accesso ai generi alimentari, ha segnalato nel caso di City Heights un notevole

[20] Questi risultati di successo vengono ora replicati da IRC a livello nazionale come un modo per affrontare l'insicurezza alimentare, i problemi di salute e le difficoltà economiche progetti alimentari e agricoli basati sulla comunità.

Fig. 20
Rifugiati al lavoro negli orti comunitari

Fig. 21
La struttura della governance che fa capo a IRC.
Attualmente, i mercati settimanali degli agricoltori stabiliti a City Heights sono: City Heights Farmers' Market, Sambussas, Pancho Villa's, Green Butterfly Florist. Fonte: IRC



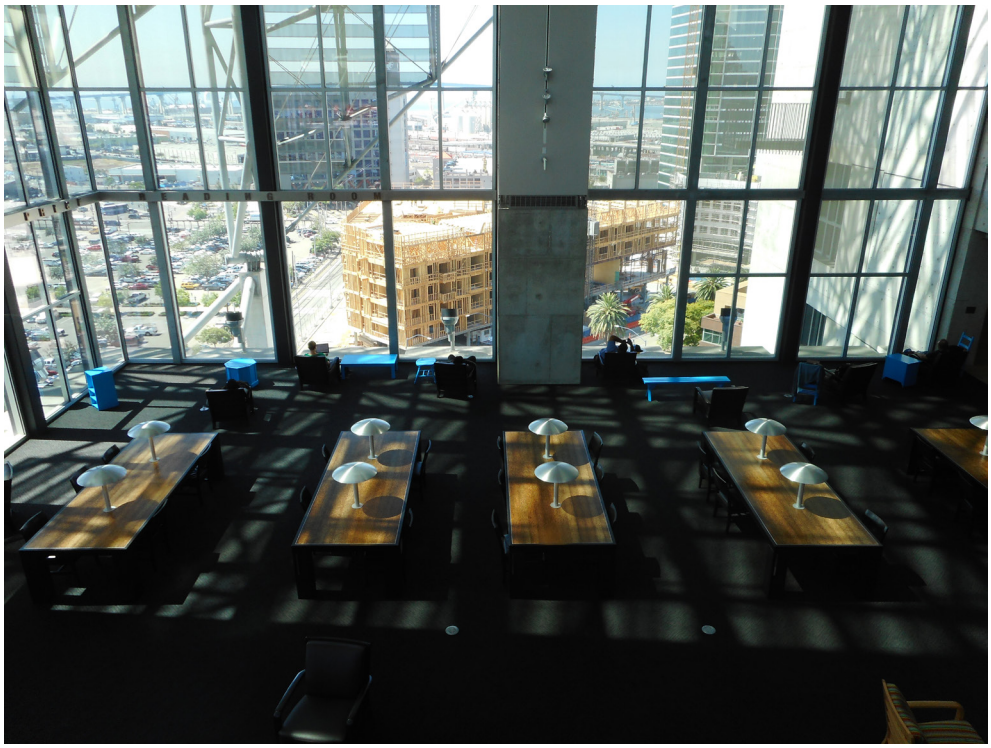
potenziale di mercato per il commercio al dettaglio di cibo prodotto localmente. Nelle aree sottoservite dove le basse densità rendono problematica la penetrazione del commercio tradizionale, la fisionomia dell'agricoltura urbana appare invece la più indicata per promuovere un diverso modello di consumo: tanto più che tali pratiche risulterebbero facilmente ospitabili in terreni sfitti e abbandonati. In effetti, oltre al soddisfacimento dei bisogni della comunità, in termini di sicurezza alimentare e nutrizione, la governance della filiera corta coordinata da IRC fornisce assistenza tecnica, accesso al credito e formazione per migliorare le conoscenze aziendali, consentendo in particolare ai gruppi di rifugiati somali, vietnamiti e cambogiani di integrare il proprio reddito con i proventi di attività già praticate nei luoghi di provenienza (Figg. 19-21).
Sul piano istituzionale, le città di San Francisco, Los Angeles e San Diego hanno modificato il proprio *zoning cod*e per accogliere forme di agricoltura urbana, stimolando reti di cooperazione per la produzione e commercializzazione di *affordable food* in piena sinergia con *The California Endowment* (TCE), fondazione impegnata nella erogazione di misure di assistenza sanitaria di qualità ad individui e comunità svantaggiate: il piano decennale 2012-2022 denominato *Healthy Communities Initiative* ha sostenuto con l'investimento di un miliardo di dollari numerose 'communities' rafforzando le aziende agricole locali e rimuovendo le barriere di accesso al cibo di prossimità mediante l'ottimizzazione delle infrastrutture e della distribuzione regionale. Nel 2021, ha preso forma la *San Diego County Food Vision 2030*, agenda decennale a livello di contea che ha mobilitato l'opinione pubblica con un ampio processo partecipativo su programmi, piani e opportunità di investimento.

Downtown San Diego

Downtown San Diego

Downtown San Diego

Downtown San Diego



Downtown San Diego. Central Library (arch. Rob Wellington Quigley)

Little Italy

Little Italy

Barrio Logan

Barrio Logan

North Park

Boston, Beacon Hill

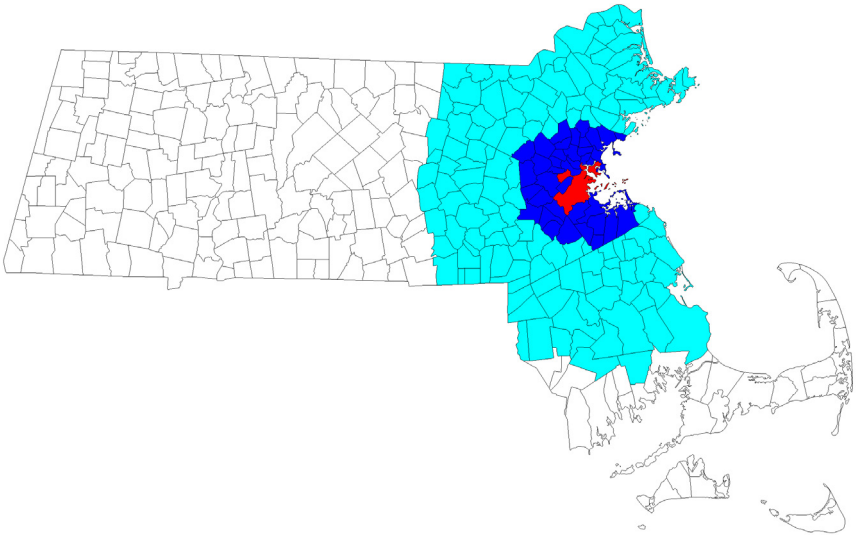
4.
Tra competitività e coesione. Politiche urbane a Boston

4.1. Una peculiare forma di 'planning by doing'

Nelle città dense di più antica tradizione, il controllo della terza dimensione viene incorporato dalle pratiche, differenti da caso a caso, di *urban design*, che danno forma agli indici fondiari trascritti nello zoning. Il *cityscape* contribuisce alla immagine della città e alla qualità della forma in maniera rilevante, prevalendo sulla sintassi connaturata alla idea di 'tessuto urbano' di cui la città alla europea è stata incontestata protagonista: e il suo lessico fa perno su termini come regole, procedure, principi generatori, pattern, svelando un approccio iterativo e incrementale. Dal punto di vista della progettazione ambientale, l'*urban design* dispone di un ampio ventaglio di accorgimenti che confluiscono in requisiti e prestazioni del *built environment* sotto il profilo del soleggiamento, mitigazione delle azioni del vento, controllo dei microclimi alle varie quote.
In questa cornice, Boston, la più europea delle città americane che conta 700.000 abitanti entro una regione metropolitana ben più estesa (*Greater Boston*), offre dagli anni novanta in poi un ampio ventaglio di politiche e programmi di trasformazione sintonizzati sui provvedimenti adottati a livello federale (Fig. 1).
Il braccio secolare del consiglio comunale è rappresentato dalla *Boston Planning & Development Agency* (BPDA), ridenominazione della *Boston Redevelopment Authority* (BRA) attiva dal 1960: la struttura è incaricata tanto della pianificazione che dello sviluppo economico e delle istruttorie per la revisione del *Boston Zoning Code* in relazione alle istanze poste dal *Community Planning*, a iniziative di promozione urbana di ampio respiro (*Planned Development Areas Reviews*) ed a specifici programmi immobiliari di iniziativa pubblica o privata (*Large Project Reviews, Small Project Reviews*), anche sulla base di richieste (*petitions*) depositate da promotori immobiliari, associazioni e singoli cittadini.
La pianificazione di *Boston Proper* faceva originariamente capo a un *General Plan* adottato nel 1965, di durata decennale: «Comprehensive in scope and depth, the Plan deals with Regional as well as City land–use and transportation design, and private as well as public potentials for investment, thereby increasing the ability of planners to calculate the effect of individual projects, ideas, and decisions on the City as a whole. Its publication at this time is intended to instill confidence in the people of Boston that their efforts to rebuild their City have ended its decline, and

Fig. 1

Boston è la capitale del Massachusetts, che fa parte del New England, l'ampia regione nordorientale da cui prese avvio la colonizzazione inglese ai primi del Seicento. Il perimetro più esteso rappresenta lo Stato del Massachusetts. *Boston City* è rappresentata in rosso, la *Metropolitan Statistical Area* (MSA) in blu scuro, mentre la più estesa *Combined Statistical Area* (CSA), in azzurro chiaro, è nota come Greater Boston e costituisce l'avamposto settentrionale della 'Megalopoli atlantica'. Suddivisa in 101 municipalità, essa conta poco meno di 5 milioni di abitanti ed è sottoposta al *Metropolitan Area Planning Council* (MPAC), organismo di pianificazione regionale istituito con legge statale per sovraintendere alla mobilità e allo sviluppo economico.
Fonte: Wikipedia creative commons



will in the future preserve and strengthen its historic character» (Boston Redevelopment Authority, 1965: 2). Tuttavia, nel pieno di una crisi denunciata dalla forte contrazione demografica e dalla dismissione delle industrie, persino un orizzonte di previsione decennale appariva rischioso[1]: nella lettera di trasmissione del *General Plan* al sindaco Collins si sottolineava: «This plan is not immutable. It is anticipated that it will be amended from time to time to meet changing circumstances». Tuttavia, la cornice decisionale era pur sempre fornita dal *General Plan* e da specifici studi da esso promossi, finalizzati all'adozione di piani di *urban renewal*, piani di settore a carico di altre agenzie, iniziative e progetti sottoposti da privati cittadini e imprese. Tale approccio ha progressivamente lasciato spazio a una modalità più pragmatica, che prevede l'applicazione secondo opportunità di strumenti di inquadramento a livello di parte di città, o di natura settoriale, definiti *Institutional Master Plans* e chiamati a

[1] Tra il 1950, anno del suo massimo storico (801.444 abitanti), e il 1980, la città perde il 30% della popolazione, recuperando parzialmente nei decenni successivi.

portare a collimazione la *institutional growth* con i *community and citywide policy objectives* dall'attuale documento strategico adottato dal sindaco Walsh nel 2015 *Imagine Boston 2030. A Plan for the Future of Boston*.
La cabina di regia della BPDA si vale correntemente della procedura di variante urbanistica (*Review*) attraverso il meccanismo dell'inchiesta pubblica disciplinata nel 1996 dall'art. 80 del *Boston Zoning Code*. Le richieste vengono istruite dallo staff multidisciplinare della BPDA, composto da pianificatori e architetti, project manager, esperti di *land use* e sviluppo economico, nel rispetto dei principi di protezione e miglioramento dello spazio pubblico, mitigazione degli impatti sullo spazio costruito e sull'ambiente circostante, promozione della salute pubblica, sicurezza, comodità e benessere, efficienza dell'amministrazione [2]. Al termine delle istruttorie, ratificate internamente con voto del consiglio di amministrazione della BPDA, l'approvazione formale è in capo alla *Zoning Commission*, come pure i regolamenti e le modifiche dello *Zoning Code* [3]. Boston ricorre inoltre a un istituto di largo impiego, quello degli 'usi condizionali', che consente di introdurre deroghe nello *Zoning Code* per comprovate esigenze della cittadinanza, autorizzando usi speciali essenziali o auspicabili non contemplati attraverso un processo di consultazione pubblica, e, simmetricamente, ponendo in revoca usi del suolo con potenziali effetti negativi per le comunità. Questo *planning by doing*, che comporta tempestività nelle decisioni e flessibilità nelle procedure, ha l'onere di assicurare trasparenza al processo negoziale, giustificando la discrezionalità dell'amministrazione in nome dell'interesse pubblico.
Anche la regolamentazione della città esistente è materia affidata alla BPDA, chiamata a garantire attraverso il procedimento di *Design Review* coordinato dallo *Zoning Board of Appeal* che le modifiche esterne degli edifici, le aggiunte e le nuove costruzioni risultino compatibili e valorizzino i caratteri dell'immediato intorno. Un abaco preordinato alle trasformazioni del comparto residenziale evidenzia la grammatica degli elementi costruttivi e di finitura e la sintassi dei tipi edilizi correnti.

---

[2] L'istruttoria di grandi progetti (*Large Project Review*) si applica ai principali programmi immobiliari, che prevedono un incremento edilizio di oltre 50.000 piedi quadrati di superficie lorda, programmi di sviluppo di variabile entità presso il porto di Boston e grandi progetti che comportano un cambiamento significativo degli usi del suolo senza nuove costruzioni. L'operazione, condotta dalla BPDA con la partecipazione del pubblico, riguarda la valutazione degli impatti e, in caso di ammissibilità del progetto, si conclude con la sua approvazione, la richiesta di modifiche del layout e/o di misure di mitigazione. L'istruttoria di progetti minori (*Small Project Review*) si applica generalmente a interventi che prevedono un incremento edilizio inferiore a 20.000 piedi quadrati di superficie lorda o un minimo di 15 unità abitative.

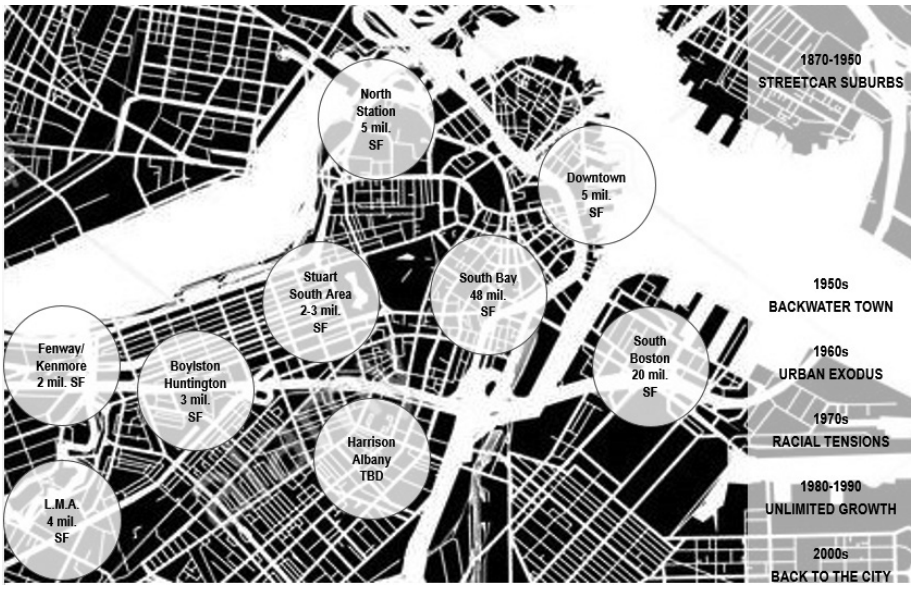
[3] Il board è composto da 5 membri di nomina politica individuati nella società civile, con mandato quinquennale. Gli 11 componenti della commissione, in rappresentanza delle professioni della conservazione e della trasformazione urbana e degli interessi della cittadinanza, dei lavoratori e delle imprese, sono ratificati con voto del consiglio comunale su proposta del sindaco.

Fig. 2
The Town of Boston in New England by Capt John Bonner, 1722.
Fonte: Boston Public Library

4.2. L'agenda urbana. Strategie di rilancio e programmi di empowerment

Con largo anticipo su altre aree del paese, Boston ha conosciuto e attivamente sostenuto un trend di suburbanizzazione obbligato dal congestionamento della penisola di Shawmut, avamposto della prima colonizzazione seicentesca (Fig. 2). Dalla seconda metà dell'Ottocento con gli omnibus a cavalli e successivamente con le prime linee elettrificate dei tram, la città incorpora le municipalità contermini dove, su iniziativa di imprese di costruzione, stanno sorgendo i primi *Streetcar Suburbs*, quartieri residenziali a bassa e media densità (Bass Warner, 1962; Hayden, 2003).
Dal secondo dopoguerra, la timeline di Boston registra emergenze sempre nuove: in una prima fase, la città, come Denver, Houston, New York e San Francisco, si trova ad affrontare i traumi della deindustrializzazione e stagnazione economica (*Backwater Town*), con gravi episodi di tensione razziale e fenomeni inarginabili di declino (*Urban Exodus*). Negli anni ottanta Boston registra una straordinaria ripresa grazie al terziario avanzato il cui portato insediativo è un'ulteriore ondata di forte espansione dell'hinterland oltre i confini municipali (*Unlimited Growth*), ai danni degli *inner suburbs*. Infine, a cavallo del duemila, sotto il mandato di Thomas Menino (1993-2014), la macchina amministrativa imprime una svolta ai trend insediativi inscrivendo in agenda l'impe-

Fig. 3
Boston. La linea del tempo e la strategia di densificazione al 2010. Lo *Smart Growth*, che associa benessere e sicurezza, viene declinato come densificazione dei quartieri centrali e rafforzamento del trasporto pubblico. *Urban renewal* e iniziative dal basso convergono su attività miste presso i nodi di scambio.
Fonte: elaborazione su dati Boston Redevelopment Agency

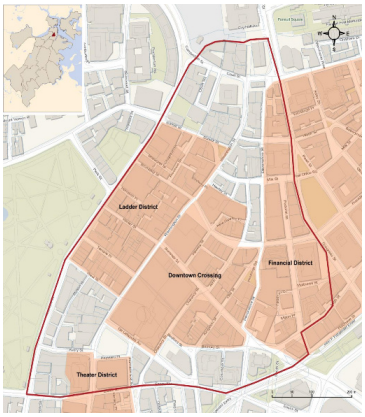


gno alla rivitalizzazione di ambiti urbani centrali e semi-centrali mediante ragionevoli densificazioni (Fig. 3)[4].
In considerazione della forte tensione abitativa, le politiche del sindaco Martin J. Walsh (2014-2021) si concentrano sull'*affordable housing*, sull'accessibilità al trasporto pubblico, sulla continuità degli spazi aperti e su misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Il coevo piano quindicennale varato dall'amministrazione urbana *Housing a Changing City: Boston 2030* (HB2030), in concomitanza con i programmi finanziati dallo HUD, fissa obiettivi stringenti per la produzione di edilizia residenziale da destinare alla vendita o all'affitto all'interno di una strategia di conservazione dei quartieri e dei residenti. L'obiettivo complessivo riguarda 69.000 nuove unità abitative distribuite all'interno del comune, di cui 16.000 riservate alle fasce più deboli.

[4] «Urban growth is managed by allowing higher densities closer to transportation nodes, where the infrastructure can accommodate expanded economic development and new housing. Lower heights and densities are applied to historic districts and established residential areas to protect these neighborhoods and discourage change». http://www.bostonredevelopmentauthority.org/zoning/zoning.asp.

Tab. 1
Boston. Formule di partenariato pubblico-privato

Downtown Business Improvement District	Lo strumento è concepito per la rivitalizzazione e gestione di porzioni urbane centrali e a prevalenza non residenziale su iniziativa di imprese e proprietari di immobili. Requisiti, processi e meccanismi di azione per l'attivazione di un BID sono definiti con leggi statali. Le proposte di istituzione, provenienti da almeno la maggioranza dei proprietari interessati, sono indirizzate ai governi locali. I BID, che si costituiscono come non-profit, si sobbarcano gli oneri di miglioramento della qualità dello spazio pubblico in forma diretta e attraverso una tassazione aggiuntiva per garantire servizi ulteriori. Le attività specifiche di un BID sono definite localmente, attraverso un processo di pianificazione e negoziazione con la pubblica amministrazione.
Boston Main Streets	L'approccio perseguito, incrementale e integrato, viene codificato su quattro linee di azione e altrettanti capitoli di bilancio: *i.* *Organizzazione*: costruire consenso e partnership tra stakeholders; *ii.* *Promozione e marketing*: proporre un'immagine positiva e rafforzare l'identità del quartiere attraverso eventi speciali; *iii.* *Design*: promuovere un ambiente attraente attraverso arredo urbano, arte pubblica, e miglioramenti puntuali del patrimonio edilizio; *iv.* *Risanamento economico*: rafforzare le risorse locali esistenti, per diversificare l'offerta e attrarre nuovi investimenti.
Community Land Trust *Dudley Street Neighborhood Initiative*	Un Land Trust è un'organizzazione senza scopo di lucro che acquisisce, gestisce e mette a frutto terreni per scopi di interesse pubblico, riservati principalmente alla produzione e gestione di alloggi a prezzi accessibili.

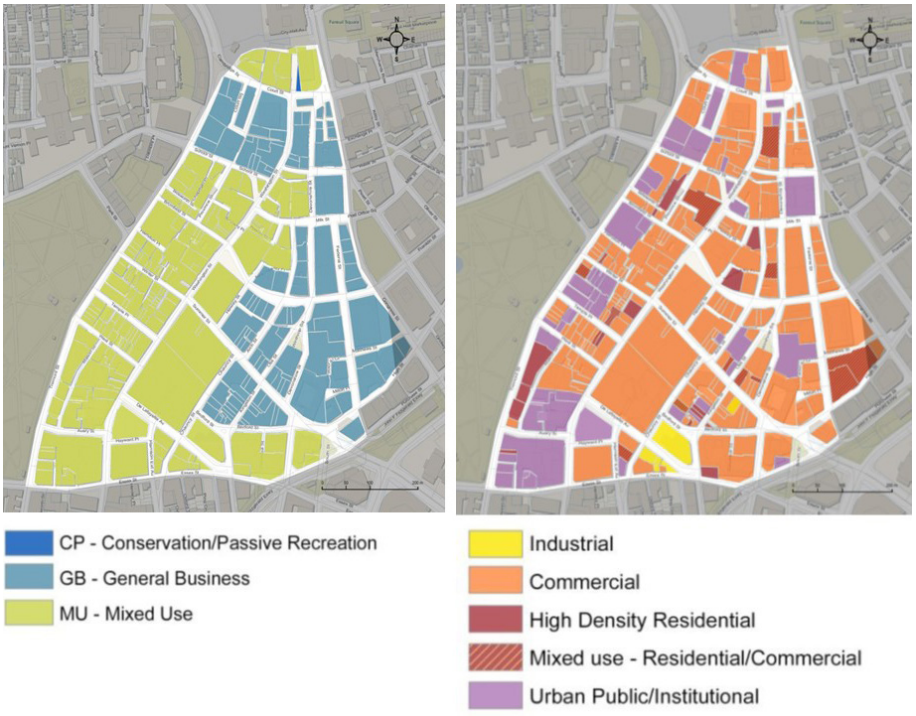


in alto a sinistra, **Fig. 4**
Boston. Downtown Boston Business Improvement District (BID) finanziato con fondi privati. La linea rossa individua il perimetro della iniziativa di autopromozione.
Fonte: BPDA

in alto a destra, **Fig. 5**
Boston. Downtown Crossing Economic Improvement Initiative (DCEII) finanziata con fondi pubblici e la cooperazione di varie agenzie urbane: il *Boston Transportation Department* (BTD), lo *Inspectional Services Department* (ISD), il *Public Works Department* (PWD), e il *Basic City Services Department*. Le operazioni immobiliari pongono in tensione le diverse scale del progetto edilizio e il complessivo skyline della città

Sullo sfondo dello zoning per le pratiche routinarie e di specifiche linee guida per la gestione e le operazioni di recupero del patrimonio edilizio esistente (BRA, 2005), la convivenza tra *redevelopment* e iniziative *people-oriented* costituisce un fatto consolidato: Boston si avvale di politiche intese ad attivare e velocizzare i processi di trasformazione puntando in particolare:
i) sulla disponibilità a pagare di compagini impegnate nel rilancio del centro storico, di cui è espressione il *Downtown Business Improvement District* (BID);
ii) sulla tradizionale sponda delle *Community Development Corporation*, impegnate nel collaudato programma *Boston Main Streets*;
iii) sulla formula del *Community Land Trust* per la *Dudley Street Neighborhood Initiative* (Tab. 1).
Sul fronte della competizione, la città sostiene intensi processi di rinnovo di stampo tradizionale ispirati dal mercato. Questo tipo di operazioni, che comporta esposizione economica su tempi lunghi, oltre che una massa critica di investimenti per la complessità e funzionalità dei programmi, attraversa oggi una fase delicata che potrebbe richiedere ai pubblici poteri impegnative rimodulazioni e forme di accompagnamento.

Fig. 6
Downtown Boston Zoning e Land Use. Fonte: BPDA

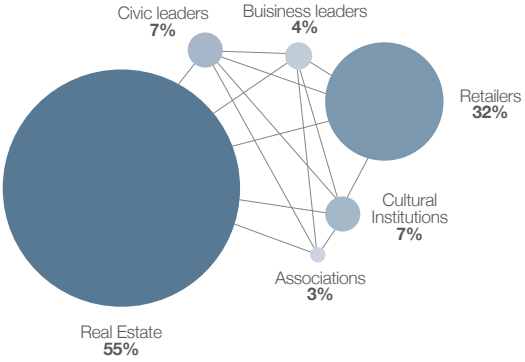


Tra le iniziative di maggiore esposizione figura il programma pubblico noto come *Downtown Crossing Economic Improvement Initiative* (DCEII), ampio comparto nella core area di Boston, sede del suo primo impianto, comprendente il *Ladder District*, centro della vita notturna, il *Theater District* e il *Financial District*, congestionato dal passaggio quotidiano di 230.000 *city users* e segnato da fenomeni di disaffezione e declino[5]. La strategia, che ha investito la revisione dello zoning per le funzioni commerciali e direzionali consentendo demolizioni e ricostruzioni, poggia su un brand scintillante predisposto in sinergia con il *Downtown Boston Business Improvement District*, non-profit costituita da oltre 500 proprietari di immobili e aziende e impegnata a rilanciare le attività commerciali attraendo nuovi investimenti. Il BID, che ha posto mano al restyling dell'arredo urbano per proporre un ambiente sicuro e accogliente, finanzia con un prelievo fiscale rafforzato le prestazioni aggiuntive dei servizi municipali: pulizia e sicurezza, manutenzione, eventi speciali e nuove dotazioni urbane (Figg. 4-7).

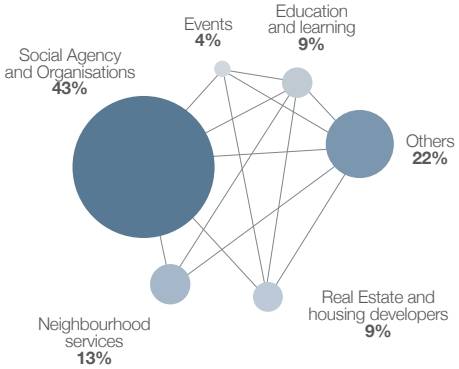
[5] Dal 1988 al 2004 l'area è retrocessa di ben nove posizioni sul mercato fondiario per effetto della competizione con i quartieri limitrofi.

Fig. 7
Componenti ufficiali e informali del Downtown BID.
a) Consiglio di amministrazione; b) Neighborhood Advisory Board; c) Organizzazioni di sviluppo locale. Fonte: BPDA

a)



b)



c)

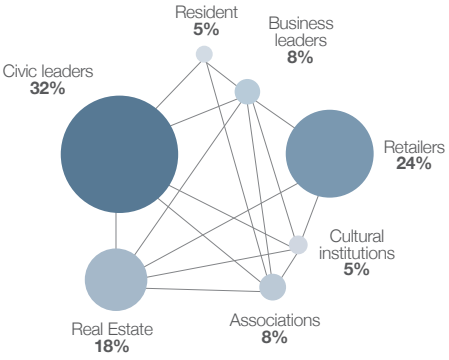
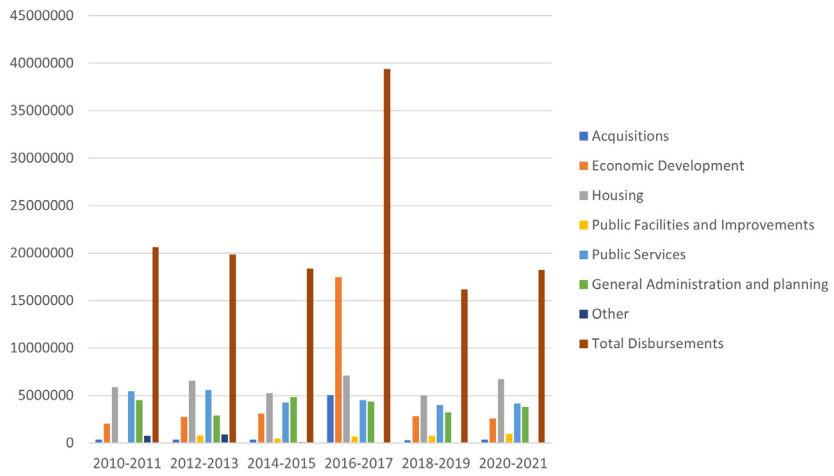


Fig. 8

Allocazione dei CDBG nella città di Boston per voci di bilancio. Elaborazione su dati HUD, Office of Community Planning and Development, Expenditure Report.
La contrazione complessiva nel periodo è di 12 punti percentuali, ma le misure destinate allo housing in senso lato (costruzione di alloggi, assistenza diretta alla proprietà immobiliare, ristrutturazione immobili; sostegno alla riacquisizione di proprietà confiscate) hanno conosciuto un incremento di 14 punti percentuali.
Il picco registrato nel 2016-2017 è ascrivibile alle misure di sostegno allo sviluppo (il 44%), la cui quota principale è stata destinata al finanziamento di attività di impresa e all'assistenza tecnica



Il nodo problematico di questo partenariato è costituito dalla efficacia degli accordi posti in essere: il Massachusetts è l'unico tra gli stati della confederazione a non prevedere l'obbligatorietà dell'autotassazione per i proprietari delle aree ricadenti nel perimetro del BID, esponendo gli impegni reciproci a una certa aleatorietà.
Per quanto riguarda i programmi di empowerment, il *Downtown & Neighborhood Planning Department* della BPDA si occupa di allocare i *community development block grants* stanziati dallo HUD nei quartieri in difficoltà.
Nello Stato del Massachusetts, le CDC sono regolamentate dal Capitolo 40, sezione 2, della *General Law*[6].
In qualità di partner in processi di sviluppo *place-specific*, esse sono destinatarie, oltre che delle sovvenzioni federali, della gestione di ulteriori finanziamenti che confluiscono a vario titolo nei quartieri, nonché depositarie di un credito d'imposta del 50% per le attività avviate: programmi di realizzazione dello stock edilizio, di creazione di posti di lavoro, di incubazione e avviamento per le imprese locali, di formazione e assistenza alle fasce fragili. La filiera realizzativa vede impegnato il livello federale

6 https://community-wealth.org/content/massachusetts-association-community-development-corporations;

Fig. 9
Boston. Veduta a volo di uccello il 4 luglio 1870.
Fonte: Boston Public Library

Fig. 10
Boston. Back Bay nel 1869. Le operazioni di *remediation* trasformano quello che era un *drainage disaster* in un luogo notevole per lo sviluppo di quartieri eleganti destinati alla borghesia cittadina.
Fonte: Boston Pictorial Archive

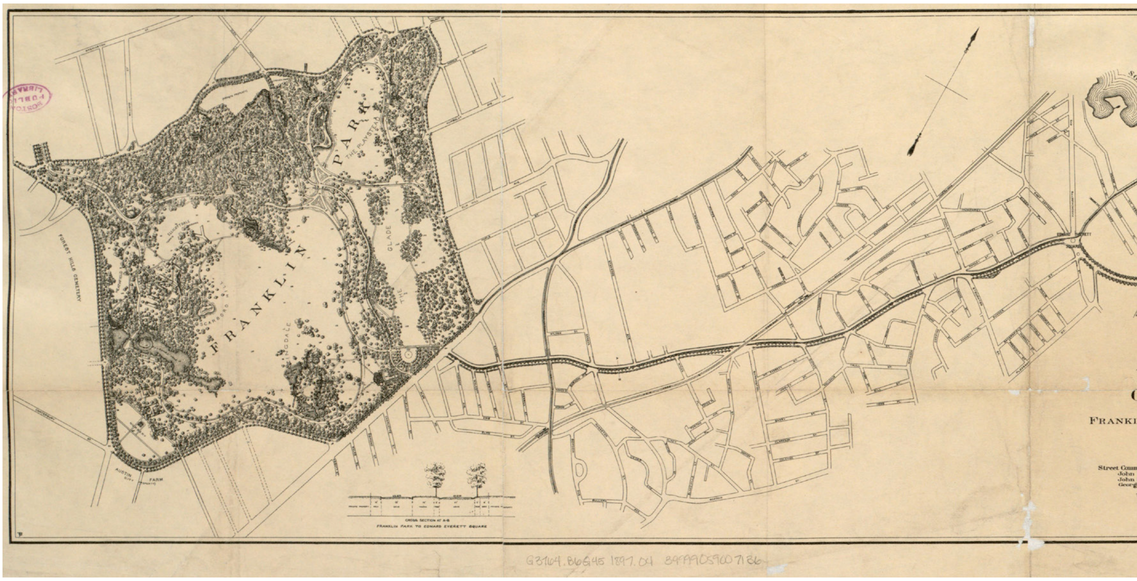

FRANKLIN
PARK
GLADE

Fig. 11
Boston. Plan of Columbia Road, showing connection with Franklin Park and Marine Park (1897).
Questo progetto di scala urbana è immaginato come dorsale di *suburban residence districts agreeably connected to a new park that would induce advance of market and taxable values securing the city a rapid return for its outlay*. Il nastro del Necklace si apre occasionalmente ad accogliere prati e campi sportivi ed ospita movimenti di terra e piantumazioni lungo il corso interamente riprogettato del fiume.
Fonte: Boston Public Library

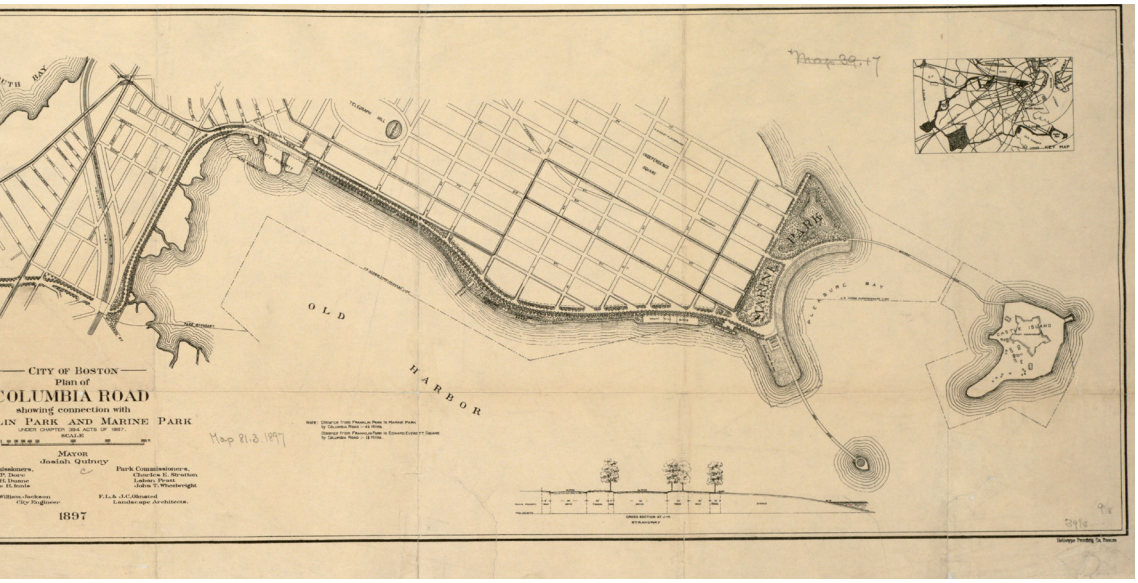


Fig. 12
Boston. Park Department. Jamaica Plain and Bussey Farm Park Way.
West Roxbury District, 1876.
Fonte: Boston Public Library

nelle autorizzazioni, la BPDA come stazione appaltante espressione della committenza pubblica, gli investitori privati come esecutori.
La programmazione di azioni a lungo termine avviene su un'ampia gamma di tematiche che intercettano la qualità dell'abitare e la disponibilità di servizi di prima necessità, insieme ad azioni immateriali volte a migliorare le *capabilities* dei residenti in funzione dell'accesso al mercato del lavoro dipendente e della micro-impresa. I documenti che raccolgono queste intenzioni contengono linee guida per le progettazioni di dettaglio, raccomandazioni per gli investimenti infrastrutturali, eventuali revisioni dello *Zoning Code* e piani d'azione per le fasi di attuazione. Nel decennio 2010-2020, il monitoraggio della spesa pubblica mostra una discreta tenuta delle misure stanziate, con un picco nel 2016-2017 che attesta di uno sforzo straordinario in una congiuntura particolarmente sfavorevole (Fig. 8).

4.3. City of Neighborhoods. Suburbi in cerca di comunità

Nella sua identità composita di *City of Neighborhoods*, Boston presenta una struttura singolare. La toponomastica delle prime attestazioni in prossimità del porto – West End, North End e South End – ne rimarca l'ubicazione nella penisola di Shawmut

Fig. 13
Boston. Park Department. General Plan of Franklin Park, 1886. Il parco è il terminale del Boston Necklace. Fonte: Boston Public Library

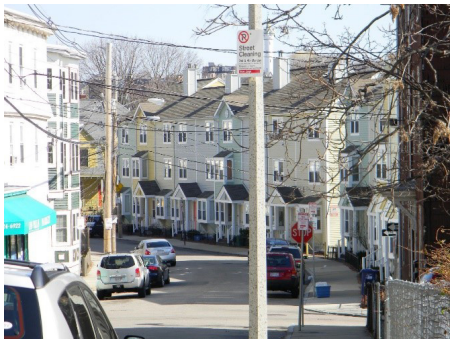
legata alla terraferma da un sottile istmo. La sostenuta domanda insediativa viene soddisfatta da metà Ottocento con imponenti opere di colmata e regimazione idraulica di ampie plaghe paludose (Figg. 9, 10); e i nuovi quartieri di Back Bay e Bay Village si sviluppano in continuità con il centro di primo impianto su terreni recuperati all'acqua.

L'operazione, avviata con tecniche all'avanguardia, viene ingentilita da un'idea di domesticazione della natura grazie all'intervento dell'architetto paesaggista Frederick Law Olmsted, già autore di iconici progetti come *Central Park* a New York e *Prospect Park* a Brooklyn (Garvin, 2002).

Il programma, avviato nel 1878 e rimaneggiato in varie occasioni con pragmatismo e una costante attenzione al mercato immobiliare, si estende per sette miglia dal Boston Common nel centro nevralgico della metropoli ai nuovi sobborghi su 450 ettari di terreno, otto dei quali a disposizione come cassa di espansione delle maree e di occasionali tracimazioni del Muddy River: gestione ambientale, regime idraulico e fruizione di sequenze paesistiche connotate dalla variabile sezione ed estensione del Necklace, costituiscono nelle parole di Olmsted l'espressione più alta di una sorta di *self-preserving instinct of civilization* (Figg. 11-13).

in alto a sinistra, **Fig. 14**
Boston, Jamaica Pond

in alto a destra, **Fig. 15**
Boston, Bussey Farm Parkway



in alto a sinistra, **Fig. 16**
Boston, Dorchester. Jackson Square Main Street. Tessuti tipici, oggetto del programma Main Streets che ha avviato una sensibilizzazione ai valori d'insieme. La sintassi è dominata dal modulo della casa unifamiliare: abitazioni a schiera o isolate su lotto con giardino

in alto a destra, **Fig. 17**
Boston, Dorchester. Lotti in abbandono

A caratterizzare gli *inner suburbs*, alcuni dei quali a stretto contatto con il Necklace, sono un'utenza selezionata in base alle fasce di reddito e tipologie edilizie che spesso riproducono, miniaturizzandoli, il modello aulico della casa isolata in campagna o le *row-houses* con fronte su strada o lievemente arretrate, tipiche delle addizioni urbane. I valori di insieme possono risultarne inibiti dalla assoluta libertà di registro stilistico assicurata ai proprietari, o invece esaltati da una sintassi controllata, affidata ai materiali costruttivi – il legno o il mattone – e alla *forma urbis* risultante, condizionata da norme su sagome, altezze, distacchi, dettagli costruttivi e di finitura.
La struttura insediativa è generalmente coordinata da una *Main Street*, con commerci al dettaglio e servizi di prossimità: scuole, stazioni di polizia e dei vigili del fuoco, parchi e uffici postali.
Jamaica Plain costituisce il tipico esempio di insediamento suburbano, luogo di residenza ideale per cittadini in fuga da un ambiente rumoroso, congestionato e inquinato dalle fabbriche (Figg. 14, 15): frequentato già alla fine del XVIII secolo come destinazione di villeggiatura estiva della elite bostoniana, conosce un rapido sviluppo con l'introduzione del tram elettrico di capienza e velocità di molto maggiori dell'omnibus a cavalli. Imprese edili si fanno carico di acquisire le proprietà, suddividerle in lotti e realizzare varie tipologie edilizie: case unifamiliari per i ceti medio-alti; case bifamiliari o a schiera, spesso in affitto, provviste di un giardino minimo per le esigenze di ceti più modesti. Qui, tuttavia, la sospirata e conquistata autonomia come *town* (villaggio indipendente), vessillo di un municipalismo agguerrito, ha breve durata: la capitolazione avviene già nel 1873, con l'annessione a Boston come *inner suburb*, mentre la contigua Brookline mantiene tuttora autonomia amministrativa.
Dal secondo dopoguerra, gli *inner suburbs*, disertati dalla *affluent society* alla ricerca di nuove mete residenziali distanti e al riparo dal degrado e dalle tensioni razziali, diventano teatro di guerriglie urbane con occupazioni, saccheggi e distruzioni. Su questo fronte, la città ha imboccato il cosiddetto *Main Street approach*, lanciato come programma sperimentale e ricompreso nell'agenda dell'amministrazione Carter come veicolo privilegiato per la gestione dei CDBG. La formula, applicata al quartiere pilota di Rosingdale, è stata estesa dal sindaco Menino ai 19 quartieri eligibili in un programma unico sotto il brand *Boston Main Streets* calibrato alle specifiche esigenze e risorse, ai soggetti animatori, ai partenariati che meglio rispondono alle sfide e alle opportunità locali.
Il *Community Planning* agisce in forte sinergia con questi strumenti sostenendo le richieste dei gruppi più fragili – afro-americani e *latinos* in particolare – con valori di reddito e occupazione largamente inferiori a quelli medi: le condizioni abitative precarie e la pressoché totale assenza di legame sociale induce a strategie dell'ascolto che facciano dapprima emergere nelle pratiche quotidiane il senso della comunità e solo successivamente la formulazione di una visione al futuro.
Dal 2007, la *Boston Main Street Foundation*, che raccoglie in partenariato pubblico-privato funzionari amministrativi, commercianti, proprietari e residenti, agisce come motore della rivitalizzazione dei quartieri con strategie di lungo periodo per l'empowerment delle comunità, fornendo conoscenze e competenze per la formazione di impresa con particolare attenzione al commercio di prossimità (Figg. 16-19).

in alto a sinistra, **Fig. 18**
Boston, Dorchester. Codman Square. Vista sulla Quincy Bay

in alto a destra, **Fig. 19**
Boston, Dorchester. Case unifamiliari

in alto a sinistra, **Fig. 20**
Boston, South End. Washington Gateway Street Main Street.
Orti urbani nel cuore del quartiere

in alto a destra, **Fig. 21**
Boston, South End. Landwave: opera di arte pubblica sul bordo di Peters Park, lungo Washington Street. Realizzata da un team di architetti paesaggisti ed artisti (Shauna Gillies-Smith, Michael Kilkelly, France Cormier), commemora l'istmo che un tempo collegava la penisola di Shawmut alla terraferma, evocando in forma di onda il passaggio dall'acqua, rappresentata dalle tessere azzurre del mosaico che ricoprono il lato convesso, alla terraferma, che si raccoglie sotto forma di manto erboso nella concavità dell'onda

La gestione di ogni singola Main Street, cui vengono trasferiti annualmente 30.000 dollari a copertura principalmente dei costi amministrativi, di affitto e materiali di consumo, si appoggia a una struttura organizzativa minima, che prevede compensi solo per la figura di un manager a tempo pieno, impegnato a raccogliere fondi e realizzare i programmi. Lo staff della città di Boston, in particolare il *City of Boston Main Streets Office*, impegna del personale stabile per prestare assistenza alle forme di organizzazione locale, aumentandone l'affidabilità finanziaria e rafforzandone le capacità di intervento autonomo, avvalendosi talora anche di personale esterno contrattualizzato: architetti, designers e trasportisti.
Iniziative specifiche riguardano il miglioramento dei fronti commerciali, eventi promozionali e di raccolta fondi, concorsi, festival multiculturali e manifestazioni volte a migliorare l'immagine del quartiere. In alcuni casi, come per Washington Gateway Street, in collocazione strategica rispetto a Downtown, la presenza di edifici di pregio gioca un ruolo insostituibile nel richiamo delle attività commerciali, alcune delle quali radicate localmente e gestite da imprenditori appartenenti a etnie minoritarie (Figg. 20, 21).
A Dorchester e Codman Square, dove sono attive le omonime *Main Street*, il *Community Planning* ha federato intorno a iniziative di rinnovo dello spazio pubblico la costruzione di *affordable housing* (Figg. 22, 23).
Tra le prime esperienze di rigenerazione dal basso, ricade la *Dudley Street Neighborhood Initiative* (DSNI) relativa allo *streetcar suburb* di Roxbury, non eligibile per i fondi CDBG ma ugualmente investito dall'abbandono, dalla svalutazione e dallo stigma del *redlining*. Negli anni ottanta, la comunità in grave difficoltà si mobilita per vigilare sugli sviluppi a lungo termine del quartiere, contrastando le pressioni speculative su ampi lembi di terreno – circa un terzo dell'area – devastati da incendi, abbandonati o occupati da usi illegali, prendendosi carico di circa 1.300 lotti. L'amministrazione comunale adotta nel 1988 il *Community's Comprehensive Master Plan*, concedendo agli abitanti costituiti in un *Community Land Trust*, compagine formale differente dalle *Main Street*, la facoltà di esproprio nel cosiddetto *Dudley Square Triangle*. Il *Trust* ottiene inoltre in concessione terreni pubblici vincolati a un'utilità sociale regolata da un piano di gestione dettagliato associato a restrizioni normative sull'uso del suolo. I nuovi lotti esito di ricomposizioni fondiarie sono destinati a promotori immobiliari per *affordable housing*.
Su di un'area di circa 12 ettari la DSNI ha sinora avviato operazioni di infill, realizzando 225 alloggi a canone agevolato, una serra comunitaria, una fattoria urbana, un parco giochi, giardini pubblici e servizi di prossimità (Figg. 24-26). Fondamentale nella strategia è stata la realizzazione di una massa critica di investimenti per un primo nucleo di attività commerciali e direzionali localizzate a Dudley Square, cuore del quartiere e suo principale nodo di scambio.
Roxbury ospita circa 36.000 abitanti, con elevati tassi di disoccupazione e livelli di istruzione inferiori alla media urbana (Fig. 27).
Anche in ragione della sua storia pregressa, nel settembre 2014 Roxbury è designata dal neoeletto sindaco Marty Walsh come *Neighborhood Innovation District* (NID) nell'ambito di una sperimentazione estesa alla città intera. L'innovazione si declina prevalentemente come risposta alla domanda di alloggi e come sviluppo ambiental-

in alto a sinistra, **Fig. 22**
Boston, Codman Square. Sostituzioni edilizie di *single family detached homes* con condomini di affordable housing. La Neighborhood Development Corporation (NCD) di Codman Square opera nei quartieri di Codman Square e South Dorchester, caratterizzati dalla forte presenza di minoranze latino–americane e nere

in alto a destra, **Fig. 23**
Boston, Dorchester. Peabody Englewood, realizzato negli anni ottanta, offre una varietà di alloggi flessibili per anziani e disabili a basso reddito, in prossimità a commerci e servizi

mente sostenibile, con inziative improntate alla transizione energetica: e il nuovo edificio polifunzionale che affaccia su Dudley Square e ospita il *Roxbury Innovation Center*, riveste un forte valore simbolico e di riscatto per l'intera area (Figg. 28, 29).

4.4. Effetto città. La Greeenway District Planning Initiative tra norma e forma

Boston non si è sottratta ai miraggi e ai disastri dell'*urban renewal* negli anni di attuazione del programma federale di sviluppo del sistema autostradale: l'innesto delle *Interstate* 90 e 93 nel cuore urbano attraverso la *Central Artery*, sopraelevata a scorrimento veloce della lunghezza di oltre un miglio, ha comportato il sacrificio dei quartieri caratteristici a ridosso del waterfront e lo sradicamento dal North End di oltre 10.000 residenti di diverse etnie (Gans, 1962; Vanderwarker, 2001). Ad appena venti anni di distanza, dietro pressioni della cittadinanza e dei suoi rappresentanti nel consiglio municipale, viene decretata la demolizione della sopraelevata, sostituita da un sofisticato e oneroso sistema adduttore di oltre 12 chilometri, il *Big Dig*, sostenuto economicamente dallo Stato del Massachusetts (Fig. 30).
Sulla base del *Master Plan Boston 2000* (1991), l'amministrazione urbana disegna un 'overlay district' che si sviluppa a nastro sul sedime di nuovo impianto a copertura del *Big Dig*, sedime di proprietà del *Massachusetts Department of Transportation* (MassDOT) con previsioni urbanistiche e indici volumetrici da definire ex-novo. La corrispondente *Planning Initiative*, che interessa simultaneamente la funzionalità della viabilità

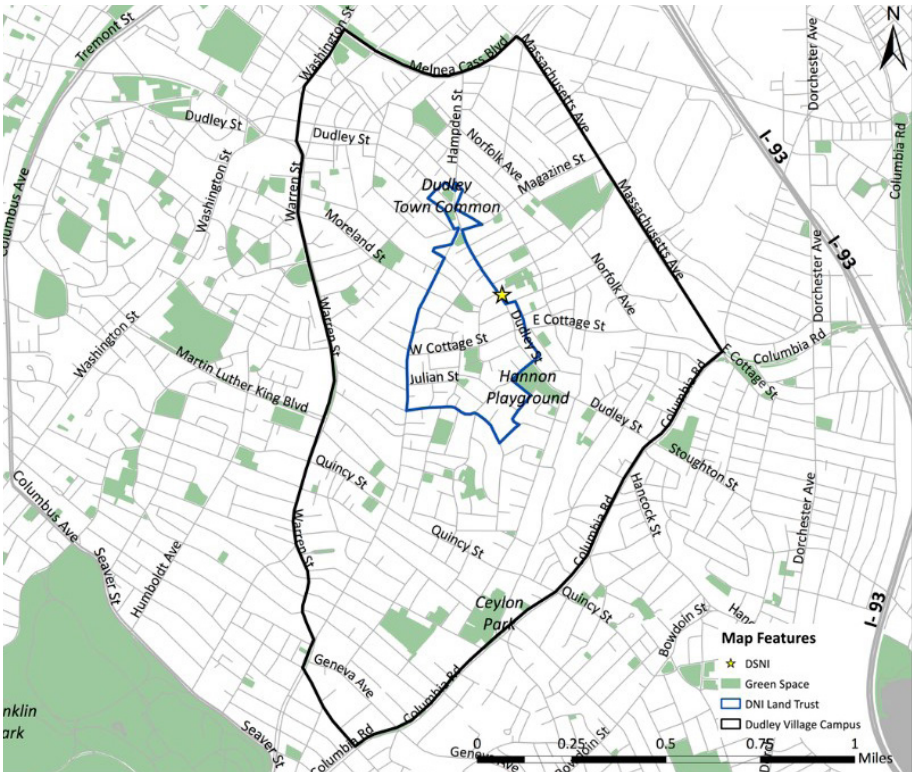
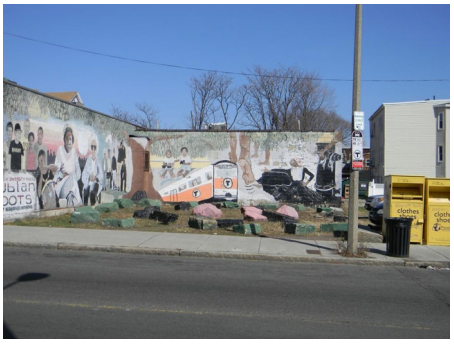


Fig. 24
Boston, Dudley Village e Dudley Triangle.
Fonte: DSNI, BRA, MassGIS, US Census, City of Boston Assessing Dept

sotterranea e l'allestimento degli spazi in superficie, si avvia con una triangolazione tra: i) la città di Boston, presente attraverso la BRA, il *Boston Transportation Department* (BTD), e il *Boston Parks and Recreation Department* (BPRD); ii) il *Commonwealth of Massachusetts*, guidato dalle agenzie di Stato *MassHighway* e *Central Artery/Tunnel Project*; iii) rappresentanze di comitati cittadini, gruppi di interesse ed associazioni in difesa dello spazio pubblico[7].

[7] L'impegno al mantenimento in esercizio della sopraelevata e della rete viaria urbana durante i lavori di realizzazione ha imposto innovative soluzioni di scavo in ambiente stagno, lo spostamento di decine di chilometri di infrastrutture sotterranee che garantivano il funzionamento della rete fognaria, elettrica e telefonica, il rifornimento di acqua potabile e di gas per uso domestico, la realizzazione di tratti di tunnel sotto sezioni della metropolitana e la messa a punto di un adeguato sistema di ventilazione. L'intervento, conclusosi con un costo cinque volte superiore a quello preventivato, ha dato luogo a numerose inchieste giudiziarie.



a sinistra, **Fig. 25**
Boston, Dudley Triangle. Affordable Housing

a destra, **Fig. 26**
Boston, Dudley Triangle. Lotto in attesa

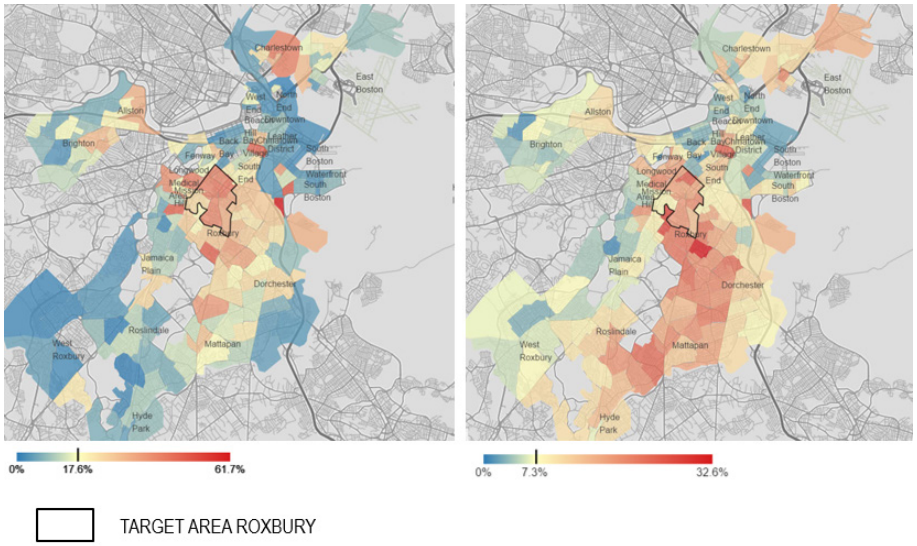
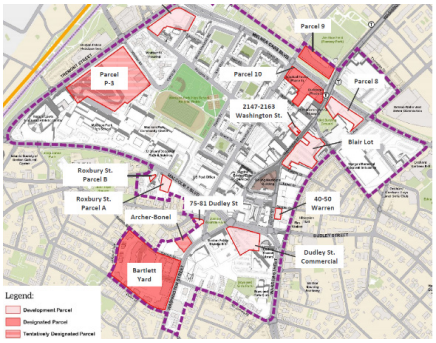


Fig. 27
Fig. 27. Boston, Roxbury. Indicatori socioeconomici critici. 27a). Percentuale di nuclei familiari con reddito inferiore alla linea di povertà. A Boston il valore è del 17,6%. Nella Target Area, i tassi variano dal 25% al 43% (2009–2013). 27b). Percentuale di persone in età lavorativa disoccupate (oltre i 16 anni). A Boston il valore è del 7,3%. Nella Target Area, i tassi variano dal 9% al 25% (2009–2013). Le priorità definite dal *Community Planning* riguardano: i) *Building Restoration and Renewal*; ii) *Education and Training*; iii) *Job Creation*; iv) *Economic Revitalization*. Fonte: github.io/boston – OpenStreetMap



a sinistra, **Fig. 28**
Boston, Roxbury. Strategic Master Plan (Fonte: BPDA, 2016). Il piano ha comportato il rinnovo della filiale della Boston Library, l'ampliamento della stazione di polizia, lo sviluppo di attività commerciali al dettaglio e usi misti lungo Dudley Street

a destra, **Fig. 29**
Boston, Dudley Square, Bolling Municipal Building. L'edificio di proprietà comunale, firmato da Mecanoo e Sasaki, è dedicato a un 'figlio del quartiere', Bruce C. Bolling, primo presidente nero del Boston City Council. Il complesso, che incorpora gli stilemi dei preesistenti edifici Ferdinand, Curtis e Waterman, ospita un ufficio a diretto contatto con il pubblico – il dipartimento per il sistema educativo di Boston, che conta 500 dipendenti – oltre a un centro comunitario e a uno spazio commerciale. Al secondo piano è installato il Roxbury Innovation Center, mentre il quinto piano con terrazza offre una vista sulla baia e sulla città. Foto: Antonio Cappuccitti

Il *redevelopment* del neo-istituito *Greenway District* viene inquadrato nelle sue linee generali da un Master Plan che riserva il 75% della disponibilità complessiva a una successione di spazi aperti e attrezzature collettive per il costituendo *Boston's Ribbon of Contemporary Parks* dedicato a Rose Fitzgerald Kennedy. La residua quota edificabile, collocata lungo i margini sfrangiati della Greenway con indicazioni relative alle destinazioni prevalenti a livello di singolo lotto, è tuttora in corso di assegnazione a promotori selezionati attraverso bandi di evidenza pubblica (Fig. 31).
La concertazione tra pubblico e privato per lo sviluppo immobiliare viene incardinata sui cosiddetti *diritti d'aria*, introiti da versarsi come corrispettivo della concessione in affitto a lungo termine delle nuove aree fabbricabili sui sedimi di MassDOT anche a titolo di parziale recupero degli ingenti costi sostenuti dal programma[8]. Nella competizione tra diverse proposte progettuali, la componente legata all'offerta economica gioca un ruolo tutt'altro che secondario (Palazzo, 2014).

[8] Il Master Plan stabiliva i principi generali per lo sviluppo dei diritti d'aria tra Causeway Street e Kneeland Street sulle aree recuperate dallo smantellamento della sopraelevata.

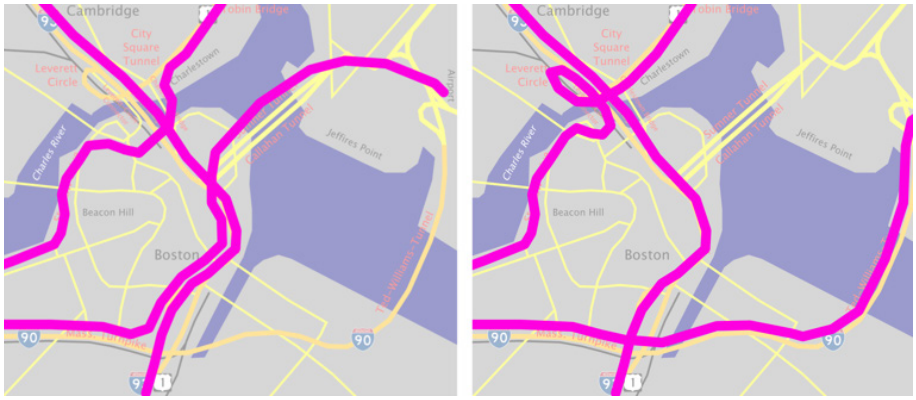


Fig. 30

Boston. Linee di flusso prima e dopo la realizzazione del Tunnel Project detto Big Dig. Il traffico di superficie viene canalizzato in un imponente sistema di adduzione a 8-10 corsie, per metà sotterraneo, in grado di sostenere agevolmente un flusso quotidiano di 245.000 vetture, rispetto alle 6 corsie ed alle 75.000 automobili della Central Artery.
Fonte: BPDA

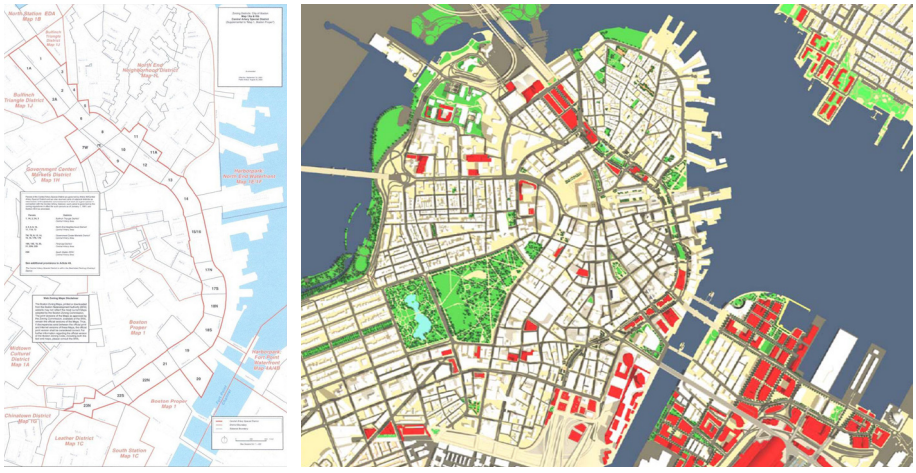


Fig. 31

Boston. Central Artery Special District. Dettaglio dello zoning e sua trascrizione in un Master Plan con l'individuazione degli spazi aperti e dei lotti edificabili. L'Art. 49 del Boston Zoning Code destina a parco e attrezzature pubbliche 8 lotti, di cui 3 assegnati alla Massachusetts Horticultural Society. I restanti lotti sono destinati ad operazioni di sviluppo immobiliare.
Fonte: BPDA

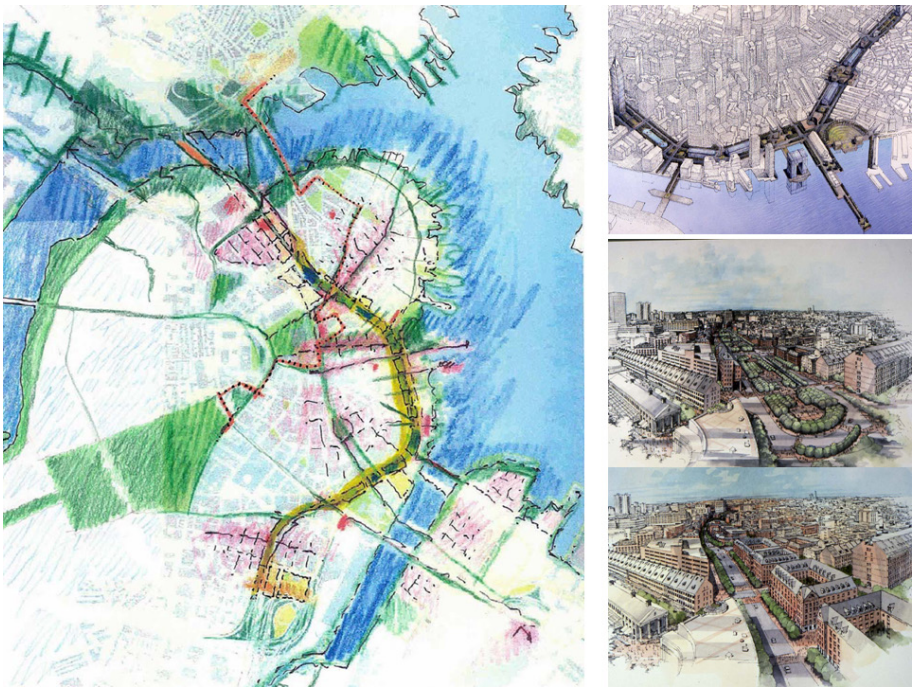


Fig. 32
Boston. Central Artery Special District. Visioning. I quartieri storici intercettati dal Boston's Ribbon sono: North End, Market District and Government Center, Town Cove, Wharf District, Financial District, Dewey Square, Chinatown and Leather District
Fonte: BPDA

Dal 2005, anno di inaugurazione della Greenway, Boston ha lanciato una serie di eventi per promuovere nuovi usi pubblici e sociali e un processo di consultazione e partecipazione aperta alla comunità.
Mentre il lavoro istruttorio confluisce nel *Greenway District Planning Study* corredato di linee guida adottate dal consiglio della BPDA nel 2010 (*Greenway District Planning Study Use and Development*), il *Boston Ribbon of Contemporary Parks* prende forma con l'aggiudicazione dei primi tre lotti affidati a gruppi coordinati da architetti del paesaggio (2008). Le linee guida precisano gli obiettivi programmatici e gli ambiti di sviluppo a partire da uno studio delle immorsature tra il nuovo distretto e i quartieri storici, spicchi di città con identità definite (City of Boston, 2010). Le elaborazioni riguardano i criteri per la costruzione e densificazione del costruito, l'articolazione delle categorie di usi del suolo ammissibili in un'ampia gamma negoziabile di usi misti, l'esemplificazione delle volumetrie compatibili con differenti indici di fabbricabilità, dei profili e degli allineamenti (Fig. 32).
Le valutazioni di impatto, che lavorano su quattro dominanti tematiche – *Urban Design and Form*, *Environmental Conditions, Program and Use, Economics* – fanno riferimento a due scenari di sviluppo e carico urbanistico sensibilmente differenti

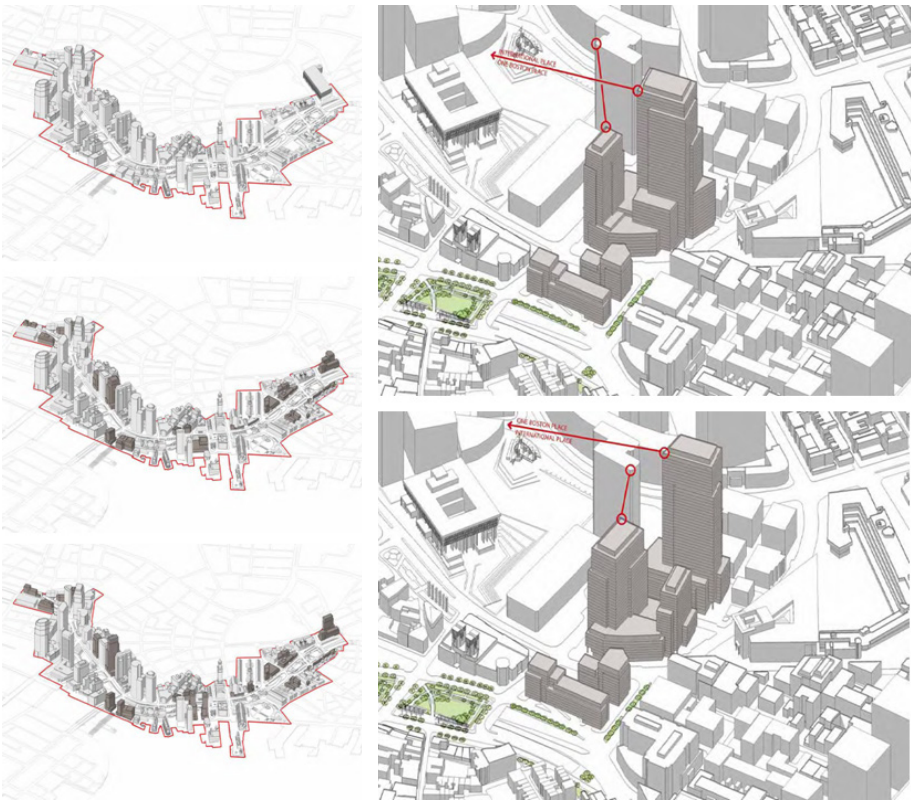


Fig. 33
Boston Greenway. Stato di fatto e scenari. Lo scenario 1 prevede un incremento del 9% della superficie utile lorda, lo scenario 2 un incremento del 13%.
Il dettaglio si riferisce agli scenari per i lotti antistanti il Government Center.
Fonte: BPDA

definiti ex-ante (Fig. 33), per restringere successivamente il campo di variabilità nei parametri dimensionali – altezze consentite, requisiti volumetrici, setbacks (arretramenti) – specificando le prestazioni morfologiche, funzionali e relazionali dei nuovi complessi edilizi.
La dominante *Urban Design and Form*, assistita da un plastico in scala di 1:650 conservato presso la BRA, ha il compito di verificare le nuove volumetrie e gli skyline associati agli scenari di riferimento, segnando con esse i limiti del nuovo *public realm* senza interferire con i corridoi visivi preesistenti. Gli approfondimenti alla scala di dettaglio contengono riferimenti puntuali relativi alla consistenza dei lotti vuoti o sottoutilizzati suscettibili di essere raggruppati e assemblati in un unico progetto edilizio.
La dominante *Environmental Conditions* è chiamata a sondare, secondo una prassi consolidata nella realtà delle grandi città americane, gli effetti dei venti e delle

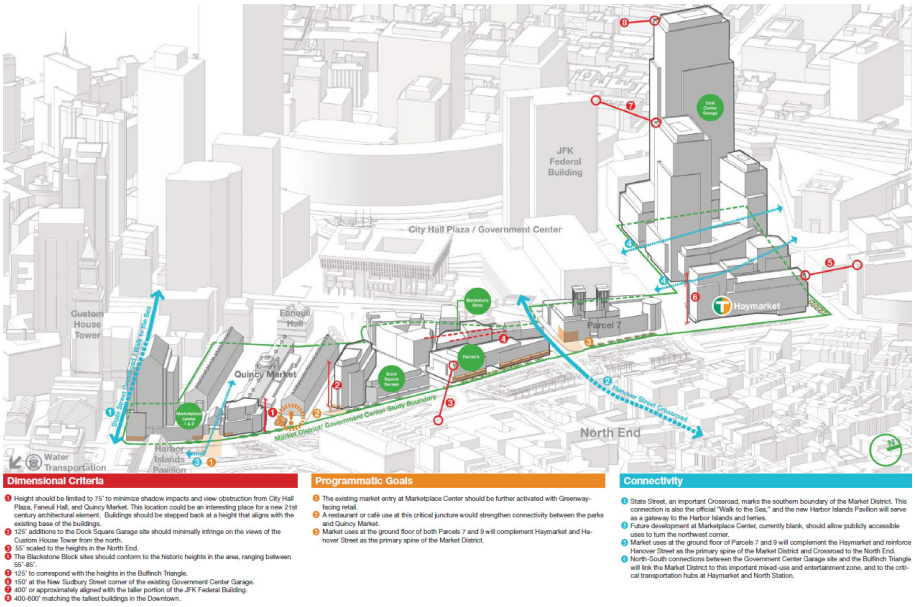


Fig. 34
Boston Redevelopment Authority. Guidelines per Market District and Government Center. Il fitto reticolo pedonale intensifica le possibilità di interazione tra Greenway e i quartieri consolidati di Downtown.
Fonte: BPDA

ombre portate dai nuovi edifici nei riguardi delle condizioni microclimatiche alla quota di imposta degli edifici nelle diverse stagioni dell'anno.
La dominante *Program and Use* approfondisce in primo luogo i possibili statuti dello spazio aperto: una specifica attenzione è dedicata ai tempi urbani, nella analisi dei flussi pedonali attesi alle varie ore del giorno e nell'arco della settimana, flussi che si intendono potenziare favorendo usi temporanei per attività ricreative e orticole lungo i bordi dei parchi e degli ampi parterre erbosi. Esercizi di vendita al dettaglio, ristoranti, bar, mercati, centri culturali e civici, uffici, residenze, alberghi e altri servizi, avranno il compito di estendere il bacino di utenza dell'area, lambendo il cuore pulsante della città antica con i suoi tradizionali luoghi di ritrovo: Quincy Market, Hay Market, Faneuil Hall. Un'analisi delle caratteristiche attuali del *ground zero*, il livello di calpestio, completa il dossier con il tema di una possibile apertura dei 'fronti inattivi' dei complessi realizzati senza affacci posteriormente alla *Central Artery*.
La dominante *Economics* si interroga sull'effetto volano innescato dall'investimento pubblico, fornendo un'alternativa alla concentrazione di attività direzionali nel Financial District.
Nel tratto della Greenway antistante il Market District, adiacente al Government Center dove hanno sede il municipio e gli uffici della BRA, persistono edifici tra-

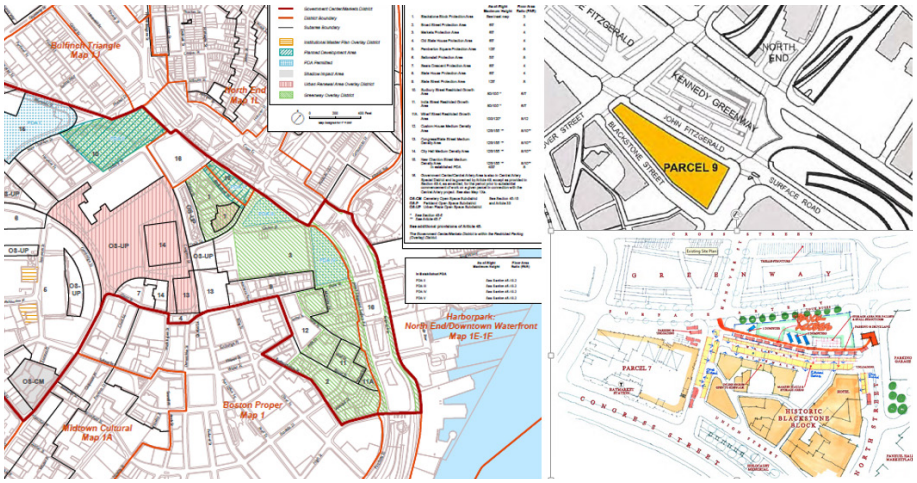


Fig. 35

Boston Zoning Code. Variante. *Boston Proper Map 1H Government Center/Markets District. Supplemental to Map 1, Boston Proper* (2008). Il lotto 9 ricade nella categoria Planned Development Area Review (PDA).
Fonte: BPDA

Fig. 36

Boston Greenway. Lotto 9.
Request for Proposals (Dicembre 2011). *Guidelines* allegate al bando per l'area del mercato e schemi concettuali alternativi. La soluzione volumetrica (nell'immagine a destra) è stata approvata nel 2016. Il padiglione destinato a mercato coperto sottolinea la vocazione di Market District legata alla storica presenza di Haymarket. In risposta al feedback della comunità e alle richieste della *Historic Commission of Massachusetts*, l'aggiudicatario ha ridotto l'altezza massima dell'edificio da 30 a 20 metri, rivedendo anche le quote del mercato coperto.
Fonte: MassDOT (2011): *Request for Proposals. Central Artery/Tunnel Project, Parcel 9*

in alto a sinistra, **Fig. 37**
Boston Greenway. Veduta sul *Financial District*. Manutenzione e gestione degli spazi aperti sono affidate a un ente non-profit, la *Rose F. Kennedy Greenway Conservancy*

in alto a destra, **Fig. 38**
Boston Greenway. Parterre dei *North End Parks*

dizionali di contenute dimensioni. Quest'area è un luogo tipico e frequentato di Downtown recuperato agli albori della rigenerazione urbana, negli anni settanta, con la ristrutturazione dello storico Quincy Market, dall'originale aspetto di tempio (1826): i lavori avviati con un cospicuo finanziamento dello HUD e un progetto di tipo conservativo, si sono conclusi con alcune significative modifiche dell'assetto edilizio per assolvere alle nuove esigenze energetiche e funzionali con un ulteriore contributo pubblico, a carico della città, in stretto accordo con il developer che ne assumeva la gestione: l'operazione, consistente nella transizione di un tradizionale mercato di generi alimentari in una elegante food hall con spazi di vendita e ristorazione, appariva allora ad alto rischio in quanto in controtendenza rispetto ai grandi centri commerciali in pieno rigoglio nei suburbi. Il successo commerciale del Market District, che accoglie oltre a Quincy Market il North Market e il South Market, è immediato (Frieden, Sagalyn, 1989): dall'inaugurazione, nel 1976, l'area si è riattivata come meta quotidiana di abitanti e city user, con un'offerta variegata di cibi e altri beni di consumo.
Le linee guida del 2010 rimarcano questi elementi di forza nel tratto tra Faneuil Hall e Haymarket, dove i nuovi complessi edilizi sono chiamati ad ospitare spazi di vendita ai piani terra. Tale sviluppo tende a consolidare l'area sia a livello di offerta locale che come destinazione di scala regionale per consumatori, fornitori, coltivatori e produttori di cibo a km. 0 (Fig. 34).Il successivo momento di confronto tra norma e forma, tra disposizioni prestazionali e riscontri progettuali, inteso anche come validazione delle fasi precedenti, avviene con la predisposizione dei bandi di evidenza pubblica per le aree edificabili a partire dalla fissazione di alcuni requisiti definiti dalla BPDA insieme a un comitato consultivo di stakeholders (cittadini ed esperti) nominati da MassDOT (*Advisory Committee*). Sono consentite deroghe allo zoning

vigente e alle linee guida, a condizione di accompagnare ogni proposta da una visione e di integrare le regolazioni esistenti con specifici requisiti formali e funzionali. In questo iter lungo e defatigante, MassDOT si riserva ampie prerogative che vanno dalla richiesta di ulteriori approfondimenti e modifiche all'avvio di trattative con uno o più proponenti, singolarmente o secondo forme di joint venture, dalla rimodulazione del bando alla facoltà di interrompere il processo di selezione[9].
I procedimenti di rimodulazione progettuale a stretto contatto con la committenza secondo un'istruttoria pubblica sono a carico dei proponenti[10]. A questo livello di dettaglio, il *redevelopment* si rivela piuttosto un *infill*, praticato in forma incrementale: ogni *Request for Proposal* è accompagnata da specifiche linee guida e schizzi progettuali con lo scopo di fornire ai potenziali proponenti, agli abitanti dell'area e al vasto pubblico una esposizione della gamma di usi ammissibili, delle volumetrie e delle connessioni e relazioni istituibili con l'intorno: ingredienti, questi, ritenuti essenziali per un progetto di successo. I promotori possono discostarsi dai requisiti indicati, ma sono tenuti a presentare soluzioni alternative paragonabili e a soddisfare o ad oltrepassare gli standard di performance consigliati. Così, ad esempio, nel caso del lotto 9, destinato a usi misti con una forte enfasi sulla presenza di attività compatibili con la presenza del Market District, si sottolinea nel bando l'esigenza di attingere alla tradizione degli edifici per usi commerciali già presenti nell'area (Figg. 35, 36). Questi ultimi dimostrano quanto le attenzioni a questioni di scala e proporzione del nuovo edificato possano essere perseguite utilizzando una tavolozza limitata di materiali e mezzi formali. La Greenway, immaginata come il risarcimento alla cittadinanza per una ferita inflitta alla città, non appare oggi all'altezza delle sistemazioni in paesaggio che hanno reso famosa Boston: il *ground zero* si presenta come uno spazio genericamente gradevole ma privo di mordente che soltanto la frequentazione potrà forzare nella sua rigidità, rendendolo più vivo e necessario e depositandovi nuovi apparati di senso (Figg. 37, 38).
Per quanto riguarda le volumetrie realizzate, i traguardi visivi che pur coordinano nelle linee guida giaciture e skyline delle torri esistenti e previste non bastano ad

---

[9] I proponenti, siano essi persone fisiche, imprese immobiliari, organizzazioni con o senza scopo di lucro, istituzioni e agenzie governative, debbono esprimere competenze relazionali e gestionali che vanno oltre la mera esecuzione tecnica di un intervento edilizio: i) l'esperienza e la capacità necessaria per realizzare trasformazioni a scale che implicano il coinvolgimento della comunità; ii) la capacità di lavorare efficacemente con enti pubblici e comitati cittadini; iii) la capacità di rispondere ai requisiti dello *Zoning Code* e alle linee guida; iv) la capacità di affrontare problemi di progettazione strutturale e di altro tipo, in considerazione della compresenza di servitù determinate dalle *utilities* gestite da diversi providers e del sistema della viabilità sottostante; v) le competenze per concepire, eseguire e gestire trasformazioni che andranno a beneficio della comunità, della città di Boston e di MassDOT.

[10] Sono essenziali collaborazioni e pareri di varie agenzie urbane, tra cui la *Boston Civic Design Commission*, la *Boston Landmarks Commission*, il *Boston Transportation Department*, la *Boston Parks Commission*.

evocare una scena urbana coerente; e l'invito a un coordinamento tra operazioni su lotti limitrofi che figura nei singoli bandi ha un sapore rituale. Del resto, nella costruzione della città americana, per consuetudine lo skyline si definisce attraverso un gioco deliberato di salti dimensionali e linguaggi dissonanti.
La qualità più persistente e meno visibile del progetto urbano consiste nella sua caratterizzazione come processo; oltre i requisiti fissati nelle linee guida, aggiudicatari e decisori tendono a negoziare ulteriori condizioni – densità, volumi e destinazioni d'uso – dilatando i tempi delle valutazioni per assicurare maggiori benefici alla collettività sotto forma di facilities, nel mandato di un'ampia discrezionalità e nel vincolo di una trasparenza scandita da incontri pubblici che declinano in modo originale il binomio flessibilità-certezza dell'approccio strategico.

Downtown Boston

Downtown Boston

Beacon Hill. Boston Common

Back Bay

Fenway. Museum of Fine Arts (studio Foster + Partners)

North End

Dudley Street

Sprint NEXTEL
Payment Services
Hair Stop
Supply
HAIR
MILKY WAY
STOP
FREE

East Boston

South End

South End

THIS FOUNTAIN WAS
SET HERE BY THE
UNIVERSITY CADETS
MAY 1905

Berkeley (CA)

5.

Considerazioni conclusive. Lezioni dall'America urbana

Negli Stati Uniti l'aspirazione alla casa, oggetto di desiderio e di scambio simbolico e veicolo di mobilità sociale, ha plasmato le iniziative di entrambi gli schieramenti al potere.

Progressivamente, i traguardi operativi dell'agenda federale si sono estesi dalle politiche di *affordable housing* allo spazio di prossimità e alle fondamentali prerogative del vivere associato: provvedimenti di welfare locale, incalzati dal declino delle economie industriali e dalle rivolte nei quartieri ghetto, hanno visto la luce con misure di sostegno alla persona, di inclusione sociale e formazione al lavoro.

Dagli anni settanta, con l'arretramento dello stato federale, la devoluzione dei poteri e il protagonismo delle amministrazioni urbane, si innescano nei diversi domini dell'azione pubblica e nei singoli contesti di intervento forme di cooperazione con partenariati misti in un bilanciamento di ruoli e responsabilità tra amministrazioni, attori del privato economico e *Community Development Corporations*, organizzazioni non-profit eterogenee per profili e dimensioni di impresa. Queste fisionomie si riverberano sullo spazio urbano marcando il discrimine tra situazioni in grado di valorizzare le risorse umane e aprirsi al mercato e *needy areas* dove si concentrano le comunità più esposte e stigmatizzate.

Entro tale cornice, l'America urbana sperimenta operazioni di rinnovo (*renewal*), rivitalizzazione (*revitalization*) e rigenerazione (*regeneration*), in piena sintonia con il corso impresso alla politica britannica dal governo conservatore di Margaret Thatcher (1979-1990), che opera un ridimensionamento delle autonomie locali e lo smantellamento delle tradizionali reti di protezione sociale[1]. Qui, il rapporto *Inner City Regeneration* finanziato dall'*Economic and Social Reseach Council* argomenta l'utilità di partenariati misti per stimolare il rilancio delle città, facendo perno su

[1] L'esplicito richiamo del nuovo establishment britannico all'esperienza americana è sintomatico della rottura con la tradizione post-bellica di welfare ritenuta responsabile del dissesto delle finanze locali, e coincide con la revoca del *New Town Act* promulgato dal Laburisti per alleggerire la pressione insediativa nelle principali aree metropolitane del Paese.

politiche di contrazione della spesa pubblica e riduzione del prelievo fiscale ritenute in grado di stimolare il risparmio, gli investimenti e le propensioni al lavoro autonomo, nonché di liberare risorse aggiuntive in un orizzonte di medio periodo (Home, 1982); mentre il libro-inchiesta *The city in transition* sulle criticità del rilancio economico di Clydeside, città scozzese di antico impianto duramente colpita dalla recessione (Lever, Moore, 1986), dimostra l'insufficienza delle misure lanciate dai laburisti a livello nazionale e locale per alleviare gli effetti della recessione. In questa accezione neoliberista, la rigenerazione incontra un successo immediato su entrambe le sponde dell'Atlantico nei dibattiti tra ambienti accademici e think tank incardinati presso i rispettivi governi.

Di appena qualche anno successivo è la discussione suscitata dallo studio comparativo e dal colloquio organizzato presso l'Università di Liverpool sotto l'egida della Commissione Fulbright di Londra (Parkinson, Foley, Judd, 1988; Judd, Parkinson, 1990: 307). Qui una riflessione più ponderata sui portati della rigenerazione nelle società urbane alle prese con la crisi evidenzia il perdurare del tratto arrogante del *redevelopment* nei meccanismi di allontanamento delle attività meno redditizie a vantaggio di iniziative ad elevato potenziale competitivo: «Although the *regeneration* metaphor can signify profound and socially pervasive transformations, its strongest present connections are with more conservative, individualistic and statist traditions. Accordingly, despite the novel *holism* and *inclusiveness* of many recent urban initiatives in Britain, the dominant agenda is less radical than it appears» (Furbey, 1999, 440).

Nell'America di Ronald W. Reagan (1981-1989) queste dinamiche hanno per effetto l'accelerazione delle disparità urbane e l'aumento della disoccupazione, del tasso di povertà e della domanda di alloggi in particolare nei centri maggiori. Alcune cifre ne danno conto: tra il 1975 e il 1979, le sezioni censuarie candidate ai CDBG sono aumentate del 30%, ma sono contemporaneamente cresciute del 50% quelle che detengono un reddito mediano più elevato; e a fronte dei 3,7 milioni di nuclei familiari gravati per oltre la metà del reddito da spese per l'affitto nel 1975, il numero si innalza nel 1983 a 16 milioni, circa due quinti del totale (Peterson, 1981; Calavita, Mallach, 2010)[2].

La via americana verso un'economia avanzata chiama in causa il crescente protagonismo politico e finanziario dei governi nazionali e locali. L'approccio ideologico di quegli anni si contrappone alle teorie keynesiane focalizzate sulla domanda aggregata di beni e servizi; in applicazione della *supply side economics*, che sottolinea il ruolo dell'offerta nello stimolare la crescita, le iniziative sono affidate ad accordi

[2] Durante i mandati di Reagan, lo HUD manterrà in valori attualizzati al 1980 pressoché invariato il suo budget, con una ripartizione che accentua le disuguaglianze: 11 miliardi di dollari sono allocati in agevolazioni all'accesso all'alloggio per famiglie a basso reddito contro i 35 in detrazioni fiscali destinate ai proprietari (1984). La *Conference of Mayors* denuncia in una relazione del 1989 che nessuna delle 27 città oggetto di un rapporto istituzionale sarebbe in grado di soddisfare le esigenze abitative a breve termine di famiglie a basso reddito.

pubblico-privati nella duplice veste del partenariato economico e sociale, mentre i costi dei servizi collettivi sono addossati ai consumatori. La riflessione si inoltrerà in un dibattito sulla ridefinizione dei confini del liberalismo, preparando il terreno a una devoluzione condensata nella formula *privatizzazione dello sviluppo urbano ed economico*. Inevitabilmente le sfide tra stati, tra città, e tra stati e città marcati da notevoli differenze in termini di struttura politico-amministrativa e di prelievo fiscale, alimentano le disuguaglianze: sovvenzioni destinate a zone di agevolazioni fiscali (*free zones*) suscitano trasferimenti delle imprese alle condizioni più vantaggiose esponendo le città al rischio di fallimento e scoraggiano le pubbliche amministrazioni dall'intraprendere percorsi esterni a questi drivers.
Dopo gli eccessi dell'era reaganiana, operazioni condotte dal privato economico nel segno di una riattivazione dei mercati urbani – *city action teams*, *task force*, *enterprise zone* – convivranno con forme di mobilitazione dal basso. I due volti del partenariato compaiono tanto nelle agende conservatrici che in quelle progressiste in configurazioni che spaziano da coalizioni dai contorni ben definiti a complesse ibridazioni pubblico-privato.
In questi anni, la locuzione *urban regeneration* si affermerà in Gran Bretagna e nell'Europa continentale come perentorio *passepartout*, mentre nel contesto americano conoscerà un uso quasi esclusivamente riservato a scambi accademici in contesti internazionali. Qui, nelle iniziative lanciate sotto il vessillo della coesione sociale, le narrazioni assumono come *primum movens* la connotazione individuale e comunitaria del riscatto: combattere l'esclusione, costruire ed estendere il dialogo, stimolare gruppi di volontariato; riformare i servizi locali, rendendoli accessibili a tutti; migliorare la qualità del processo decisionale, conseguendo risultati significativi e duraturi. Termini come *inclusiveness*, *empowerment*, *capacity building*, sono espressivi del lavoro sulle comunità e con le comunità nella triangolazione tra politiche della casa, dell'occupazione e di sostegno all'impresa. Più in profondità, queste nozioni rivelano una cifra antropologica del popolo americano che plasma le proprie rivendicazioni nell'orizzonte delle libertà piuttosto che in quello dei diritti, marcando una differenza sostanziale rispetto alla Francia, 'repubblica sorella' con cui condivide il mito della rivoluzione: *Questioni quali la giustizia e l'ordinamento economico o le relazioni tra gruppi razziali e gruppi etnici, considerati in molti paesi problemi di uguaglianza o convivenza civile, vengono qui affrontate soprattutto in termini di libertà* (Foner, 2009: V).
Nel nuovo secolo, le crisi accentuano la forbice delle disuguaglianze: la segmentazione della società statunitense su base territoriale in funzione del reddito costruisce un *redlining de facto*, non decretato istituzionalmente, relativo ad ambiti di concentrazione di povertà e disagio. Avversate dalle politiche urbane ma mai debellate, queste polarizzazioni sono localmente contrastate attraverso misure di *inclusionary zoning* che prevedono la destinazione di quote di edilizia sociale o sovvenzionata in quartieri a reddito medio, in associazione con forme di *aiuto alla persona*, come le detrazioni fiscali e le opportunità di accesso al credito. Laddove il mercato immobiliare è vivace, in aggiunta a queste leve si è affermato il principio della 'cattura del valore' (*land value recapture*), che le amministrazioni utilizzano in virtù del potere di conformazione degli usi del suolo per finalità di interesse pubblico. Il principio cardine, ben esemplificato dal caso di San Diego, è connesso a forme di flessibilità

associate alle trasformazioni ipotizzate che liberano risorse aggiuntive in denaro o in prestazioni: proprietari e promotori sono incentivati, piuttosto che obbligati, a fornire o mantenere attrezzature e servizi, in cambio di incrementi di cubatura, variazioni di destinazioni d'uso e trasferimenti dei diritti edificatori.
Nella riflessione degli analisti urbani e nel dibattito pubblico, l'efficacia delle *community development corporations* è un tema ricorrente: nel caso di quartieri caratterizzati da disinvestimenti e alti tassi di disoccupazione, il rafforzamento dei legami di comunità costituisce precondizione per fare breccia oltre la diffidenza e la resistenza e mettere in atto forme di *empowerment*, definite come *the process of becoming stronger and more confident, especially in controlling one's life and claiming one's rights* (Miraftab, 2004; Osborne, 2004). Questi percorsi in controtendenza con il calcolo politico stretto dalla durata dei mandati amministrativi hanno contribuito al rafforzamento di leadership urbane, ponendo mano ad azioni che richiedono un impegno straordinario e tempi lunghi.
A Boston, le diverse forme di CDC fanno capo alla potente *Association of Community Development Corporation* attiva a livello statale che annovera oltre 90 membri; tra di esse, le *community development financial institutions* (CDFI) sono presenti nella costruzione di cultura imprenditoriale in ambiti nei quali le istituzioni finanziarie tradizionali non sono in grado o non hanno interesse a operare. Il *Boston community venture fund* estende il suo mandato oltre le attività convenzionalmente valutate sul rendimento economico, misurando l'impatto sociale delle pratiche rilevabile attraverso i tassi di occupazione, e indirizzando l'investimento alle imprese erogatrici di beni e servizi di qualità a comunità a basso reddito. Infine, le *community foundations* sono impegnate nella mobilitazione e coordinamento strategico di donatori appartenenti ai circuiti delle imprese e del terzo settore (Labor, 2017).
Un ulteriore capitolo nei processi di capacitazione è stato recentemente aperto dalle città di San Diego e Boston nel ruolo di 'ecosistemi dell'innovazione', che coagulano reti di individui, entità, risorse e strutture capaci di costruire e mantenere relazioni simbiotiche mutuamente benefiche combinando insieme fattori materiali e immateriali: idee, metodi, stili di vita e forme mentali. Lo scambio dinamico in forme non programmate e non prefigurabili tra territorio e anchor institutions legate alla ricerca e sviluppo si articola intorno alla nozione di open innovation (Chesbrough, 2003). L'Università della California e il MIT hanno siglato il proprio radicamento anche simbolico nei tessuti urbani aprendo spazi dedicati alla cittadinanza: rispettivamente una nuova sede nel cuore dell'East Village a Downtown San Diego, e il Venture Café Innovation Centre a Roxbury. Le iniziative spaziano dalla offerta di ambienti per il co-working tra affermate start-up ed imprese emergenti alla realizzazione di progetti pilota edilizi e urbani che si radicano nella materialità dei luoghi di accoglienza aumentandone sostenibilità e resilienza in funzione di comuni obiettivi di transizione ecologica ed energetica.
Alle retoriche dell'efficacia calante delle istituzioni è possibile controbattere che il partenariato inteso come condivisione ex-ante di decisioni, di capitale, di rischio, agisce con funzione di contrappeso, se non di compensazione, nella compagine urbana; e il privato sociale ha risposto, talora anche con effetti moltiplicatori di diverse unità, alle iniziative di promozione lanciate dalla mano pubblica, immettendo

capacità imprenditoriale e dinamizzando un mercato sostenibile di beni e servizi.
La lente delle politiche urbane ha posto in luce bisogni, aspirazioni e percorsi di sviluppo mirati a popolazioni fragili e gruppi in difficoltà attraverso forme variegate di *empowerment* e *capacity building*: nella cornice dello spazio quotidiano che trattiene i termini evocativi dell'origine del patto di solidarietà si delineano forme di rappresentazione identitaria che incarnano nell'individuo come nel gruppo di appartenenza l'affermazione del requisito essenziale della libertà.
Seppur parziale, l'affresco che emerge dai processi *place-rooted* e *people-oriented* è autentico almeno quanto le espressioni di modernità trionfante veicolate dalle elite urbane a tutt'altra scala. Nelle sperimentazioni più convincenti, lo scambio che si sviluppa tra i due circuiti fornisce alle motivazioni personali concrete opportunità di affermazione in linea con l'impronta di ottimismo che mantiene giovane la nazione: è questa la lezione americana di maggiore significato per il vecchio continente.

Immaginari e immagini

Boston, South End

Boston, South End

Boston, East Boston

New York, Brooklyn

San Diego, Balboa Park

San Diego, Coronado

San Diego, Balboa Park

San Diego, Balboa Park

Boston. John F. Kennedy Presidential Library and Museum (arch. Ieoh Ming Pei)

Riferimenti bibliografici

Appleyard D., Lynch K. (1974). *Temporary Paradise? A look at the special landscape of the Sand Diego Region*. Cambridge: Usp.

Banting K.G. (1979). *Poverty, Politics and Policy: Britain in the 1960s*. London and Basingstoke: Macmillan.

Bass Warner S. (1962). *Streetcar Suburbs: The Process of Growth in Boston, 1870-1900*. Harvard: Harvard University Press.

Bell S., Randall Wray L. (2004). The War on Poverty Forty Years On. *Challenge*, 47 (5): 6-29.

Bernick M., Cervero R. (1997). *Transit Villages in the 21st Century*. New York: McGraw-Hill.

Blount C., Ip W., Nakano I., Ng E. (2014). Redevelopment Agencies in California: History, Benefits, Excesses, and Closure, *Economic Market Analysis*. Working Paper Series: 1-10.

Boston Redevelopment Authority (1965). *Summary 1965/1975 General Plan for the City of Boston and the Regional Core*.

Boston Redevelopment Authority (2005). *A Pattern Book of Boston Houses*.

Boston Redevelopment Authority (2010). *Greenway District Planning Study Use and Development Guidelines*.

Bult-Spiering M., Dewulf G. (2006). *Strategic Issues in Public Private Partnerships. An alternative perspective*. London: Blackwell Publishing.

Calabresi S.G., Bickford L.D., Steven G. (2014). Federalism And Subsidiarity: Perspectives From U.S. Constitutional Law Federalism and Subsidiarity, *Nomos*, 55: 123-189.

Calavita N., Mallach N., eds. (2010). *Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Cambridge: Lincoln Institute of Land policy.

Caves, R.W. (2004). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge: 640.

Center for Neighborhood Technology and Virginia Tech., Housing & Transportation Cost (2006), *Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*.

Centre City Development Corporation (2006). *San Diego Downtown Community Plan. Rising on the Pacific.*

Chesbrough H. (2003). Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation, *MIT Sloan Managenment Review*, 44 (3): 35-41.

City of Boston (2010). *Greenway District Planning Study Use and Development Guidelines.*

City of Boston (2017). *Imagine Boston 2030. A Plan for the Future of Boston.*

City of San Diego (2008). *General Plan.*

City of San Diego (2013). *General Plan. Housing Element 2013-2020.*

City of San Diego (2021). *Barrio Logan Community Plan and Local Coastal Program.*

Couch Ch., Sykes O., Borstinghaus W. (2011). Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency. *Progress in Planning*, 75: 1-52.

Cullingworth J.B., Caves R.W. (2002). *Planning in the USA. Policies, Issues, and Processes*, New York: Routledge.

Deaton A. (2015). *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*. Bologna: Il Mulino.

Douglass H.P. (1925). *The suburban trend.* New York: The Century Co.

Duany A., Plater-Zyberk E., Speck J. (2001). *Suburban Nation. The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. New York: North Point press.

Fainstein S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35 (4): 451-478.

Foglesong R. (1986). *Planning the Capitalist City*. Princeton: Princeton University Press.

Foner E. (2009). *Storia della libertà americana*. Roma: Donzelli.

Frieden B.J., Sagalyn L.B. (1989). *Downtown, Inc. New America rebuilds Cities.* Cambridge: MIT.

Furbey R. (1999). Urban regeneration: reflections on a Metaphor. *Critical Social Policy*, 19 (4): 419-445.

Galbraith J.K. (1958). *The Affluent Society.* Cambridge: Houghton Mifflin.

Gans H.J. (1962). *The urban villagers*. New York: The Free Press of Glencoe Inc.

Garreau J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier.* New York: Doubleday.

Garvin A. (2002). *The American City. What works, what doesn't*. New York: Mac Graw-Hill.

Giecillo L. (2009). Suburbia anno zero? Crisi dei mutui subprime e sviluppo metropolitano negli Usa. *Urbanistica*, 140: 89-94.

Gilbert P. (2009). Social stakes of Urban renewal: recent French housing policy. *Build. Res. Inf.*, 37 (5-6): 638-648.

Goodpaster G.S. (1968). An introduction to the Community Development Cor-

poration. *Journal of Urban Law*, 46: 603-665.

Gottmann J. (1961). *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Cambridge: The MIT Press.

Hall P. (1996). Le New Towns in Gran Bretagna: passato presente e futuro. *Urbanistica*, 107: 112-117.

Hall S. (2016). *The rise and fall of urban regeneration policy in England, 1965 to 2015.* In: Weber F., Kühne O., eds. *Fraktale Metropolen*. New York: Springer.

Hall S., Hickman P. (2002). Neighbourhood renewal and urban policy: a comparison of new approaches in England and France. *Regional Studies*, 36 (6): 691-707.

Harvey D. (2006). The Right to the City. *New Left Review*, 53: 23-40.

Hayden D. (2003). *Building Suburbia: Green Fields and Urban Growth, 1820-2000*. New York: Vintage Books.

Hodge G.A., Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3): 545-558.

Home R.K. (1982). *Inner City Regeneration*. London: Routledge.

http://www.brorson.com/maps/BostonHighwayPlan_1965/

http://www.ncced.org/documents/NCCEDCensus2005FINALReport.pdf

https://community-wealth.org/content/housing-transportation-cost-trade-offs-and-burdens-working-households-28-metros (ultimo accesso 2 luglio 2019).

https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1896 (ultimo accesso 2 luglio 2019).

Jackson K.T. (1985). *Crabgrass Frontier.* Oxford: Oxford University Press.

Jacobs J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.*

Johnstone Q. (1958). *Federal Urban Renewal Program*. Faculty Scholarship Series.

Jongman R., Pungetti G. (2004). *Ecological Networks and Greenways Concept, Design, Implementation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Judd D., Parkinson M. (1990). *Leadership and Urban Regeneration: Cities in North America and Europe*. London: Sage.

Judkins R.L. (1990). The Presumption of Validity Is Weakened Without Adequate Planning. *Planning and Zoning News*, 8: 6-12.

Kayden J.S. (1992). Market-Based Regulatory Approaches: A Comparative Discussion of Environmental and Land Use Techniques in the United States. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 19 (3): 565-580.

Kettl D.F. (1981). The Fourth Face of Federalism. *Public Administration Review*, 41 (3): 366-371.

Krigman J. (2010). The Role of Community Development Corporations in Affordable Housing. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 19 (2): 231-253.

Lang R.E., LeFurgy J. (2003). Edgeless Cities: Examining the Noncentered Metropolis. *Housing Policy Debate*, 14 (3): 427-460.

Lever W., Moore C. (1986). *The city in transition: policies and agencies for the economic regeneration of Clydeside*. Oxford: Clarendon Press.

Martinotti G. (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Bologna: Il Mulino.

Mayer N.S. (1984). *Neighborhood organizations and development: making revitalization work*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Medoff P., Sklar H. (1994). *Streets of Hope: the Fall and Rise of an Urban Neighborhood*. Boston: South End.

Miraftab F. (2004). Public-Private Partnerships. The Trojan horse of neoliberal development? *Journal of Planning Education and Research*, 24: 89-101.

Monardo B., Palazzo A.L. (2014). Challenging Inclusivity. Urban Agriculture and Community Involvement in San Diego. *Advanced Engineering Forum*, 11: 356-363.

Moulaert F., Swyngedouw E., Martinelli F., Gonzalez S. (2010). *Can Neighbourhoods Save the City?: Community Development and Social Innovation*. Milton Park: Taylor & Francis.

NECCED (2005). *Reaching New Heights. Trends and Achievements of Community-Based Development Organizations*.

Nelson A.C. (2006). Leadership in a new era. *Journal of the American Planning Association*, 72 (4): 393-409.

Neumann T. (2014). Privatisation, Devolution, and Jimmy Carter's National Urban Policy. *Journal of Urban History*, 40: 283-300.

Osborne S.P. (2004). *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.

Palazzo A.L. (2014). The Boston Greenway: Form and Process Issues at Stake. *Journal of Urban Design*, 19 (3): 352-367.

Parkinson M., Foley M., Judd D., eds. (1988). *Regenerating the Cities: the UK Crisis and the US Experience*. Manchester: Manchester University Press.

Peterson P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.

Roberts P. (2000). *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*, in Roberts P., Sykes H., eds. *Urban Regeneration: A handbook*. London: Sage.

Rubin B.A., Wright J.D., Devine J.A. (1992), Unhousing the Urban Poor. *The Journal of Sociology and Social Welfare*, 19 (1): 111-147.

Schama S. (1995). *Landscape and Memory*. New York: Knopf.

Seidman K. (2004). *Inner City Commercial Revitalization: A Literature Review*. Washington D.C.: Fanny Mae Foundation.

Shaw S., Robinson F. (2010). UK urban regeneration policies in the early twenty-first century. Continuity or change? *Town Planning Review*, 81 (2): 129-149.

Stricker F. (2009). *Why America lost the War on Poverty. And how to win it*. Chapel Hill: UNC Press.

Taylor Jarnagin S. (2004). Regional and Global Patterns of Population, Land Use, and Land Cover Change: An Overview of Stressors and Impacts. *GIScience & Remote Sensing*, 41 (3): 207-227.

Theodos B., Plerhoples Stacy Ch., Ho H. (2017). Taking stock of the Community Development Block Grant. *Metropolitan Housing and Communities Policy Center*: 1:18.

Thompson L.D. (2006). *A History of HUD*. Washington D.C.: Housing and Urban Department.

Vanderwarker P. (2001). *The Big Dig: Reshaping an American City*. Delaware: Vernon Press Inc.

Vargo B., ed. (2015). Innovation in Practice. *The 2015 Harvard Journal of Real Estate*.

Walshok M., Shragge A. (2013). *Invention & Reinvention: The Evolution of San Diego's Innovation Economy*. California: Stanford University Press.

Webman J.A. (1981). UDAG: Targeting Urban Economic Development. *Political Science Quarterly*, 96 (2): 189-207.

Wirth L. (1938). Urbanism as a Way of Life. *American Journal of Sociology*, 44 (1): 1-24.

13 | collana
Patrimonio Culturale e Territorio

Negli Stati Uniti, l'aspirazione alla casa, oggetto di desiderio e di scambio simbolico e traguardo di mobilità sociale, si è prestata a una narrazione collettiva bypartisan alimentata per quasi un secolo dalle politiche federali in sostegno allo affordable housing e a programmi di sviluppo locale con l'apporto di reti multiattoriali pubbliche e del privato economico e sociale. Attualmente, a dispetto delle retoriche antiurbane che hanno variamente tematizzato l'opposizione tra uomo pioniere e natura selvaggia nel mito della frontiera, l'America è un continente sostanzialmente urbano: è nelle città, avamposto del vivere associato, che si è fronteggiato lo stigma della povertà e della segregazione razziale lavorando sulla dimensione individuale e comunitaria del riscatto; ed è nella cornice della quotidianità urbana che trattiene i termini evocativi originari del patto di solidarietà che si delineano, talvolta in forme radicali, le principali modalità di rappresentazione identitaria del gruppo di appartenenza.
Termini come empowerment, inclusiveness, capacity building, sono comunque espressivi del lavoro sulle comunità e con le comunità nella triangolazione tra politiche della casa, misure per l'occupazione e forme di sostegno all'impresa. Più in profondità, queste nozioni rivelano una cifra antropologica del popolo americano che plasma le proprie rivendicazioni nell'orizzonte delle libertà piuttosto che in quello dei diritti.
Seppur parziale, l'affresco che emerge da questi processi people-oriented nella dimensione della prossimità è autentico almeno quanto le espressioni di modernità trionfante delle elite urbane che si rappresentano a tutt'altra scala. Nelle sperimentazioni più convincenti, lo scambio che si sviluppa tra i due circuiti fornisce alle motivazioni personali concrete opportunità di affermazione in linea con l'impronta di ottimismo che mantiene giovane la nazione: è questa la lezione americana di maggiore significato per il vecchio continente.

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI